Stadshandhavers
Bouwstenen voor de inrichting van handhaving in de openbare ruimte

Bas van Stokkom & Pim Foekens

december 2015

Vaksectie Strafrecht & Criminologie
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Radboud Universiteit Nijmegen

Inhoudsopgave

Inleiding

Gemeentelijke handhavers – boa's – bepalen voor een steeds groter deel het beeld van handhaving op straat. De politie is vaak minder goed zichtbaar. Over langere termijn heeft zich een aanzienlijke verschuiving voltrokken waarbij veiligheidszorg in de openbare ruimte niet langer het exclusieve domein is van de politie. Terwijl de regering in 1993 nog van mening was dat politiesurveillanten het preventieve toezicht op straat zouden moeten verrichten, wordt in de toelichting op de BOA-circulaire 2013 geconstateerd dat de politie zich meer gaat richten op kerntaken en dat de gemeente daarmee de mogelijkheid krijgt om toezicht- en handhavingstaken zelf op te pakken. Daarbij speelt tevens de verdere schaalvergroting van de politieorganisatie (vorming Nationale Politie) en een verdere terugtred van de politie uit het alledaagse surveillancewerk.
Sommige gemeenten zijn ontevreden over de terugtredende beweging van de politie (Terpstra e.a., 2015). Andere gemeenten hebben moeite met het beperkte pakket van bevoegdheden van boa's en met de beperkte mogelijkheden om integraal toezicht te houden (Eikenaar & Van Stokkom, 2014). De dagelijkse samenwerking tussen politie en boa's wordt vaak gekenmerkt door een gebrekkige coördinatie. De formule van operationele regie van de politie over gemeentelijke toezichthouders en handhavers brengt onduidelijkheden met zich mee. Ook de bevoegdheden en werkvelden van boa's worden vaak als onduidelijk ervaren (Van Steden, 2012; Terpstra, 2012; Eikenaar & Van Stokkom, 2014). Om deze redenen is het zinvol nader te reflecteren op een toekomstbestendige inrichting van handhaving in de openbare ruimte. .

Dit onderzoek beoogt bouwstenen aan te reiken voor een weloverwogen inrichting van handhaving in de openbare ruimte en de plaats van de operationele regie daarin.
De centrale vraag van het onderzoek luidt: *Welke ontwikkelingen doen zich voor met betrekking tot de (operationele regie) van handhaving in de openbare ruimte en welke oplossingsrichtingen zijn denkbaar voor een toekomstbestendige inrichting van handhaving in de openbare ruimte?*

Om betekenisvolle kennis over die inrichting te verzamelen worden in het eerste deel van dit rapport enkele ontwikkelingen met betrekking tot samenwerking tussen de politie en gemeentelijke handhavers en de uitoefening van de operationele regie nader onderzocht. De focus is ook gericht op de knelpunten die zich bij die samenwerking voor kunnen doen. Daartoe wordt het handhavingswerk in een drietal (deel)gemeenten onderzocht: Amsterdam Centrum, Den Haag Centrum en Ede.
In het tweede deel wordt door middel van twee scenario's – een politieel scenario en een 'duale regie'-scenario – nagegaan hoe vorm kan worden gegeven aan de toekomstige inrichting van handhaving in de openbare ruimte, alsmede enkele belangrijke randvoorwaarden die daarmee samenhangen.

In het eerste hoofdstuk zetten we eerst – aan de hand van bestaande onderzoeksbevindingen – enkele ontwikkelingen uiteen rondom toezicht en handhaving in de openbare ruimte en samenwerking tussen politie en gemeentelijke handhavers. We geven ook een korte opsomming van kernbepalingen die in de Beleidsregels BOA's zijn verwoord. In hoofdstuk 2 worden de twee scenario's gepresenteerd. Hoofdstuk 3 is gewijd aan de onderzoeksvragen en de onderzoeksopzet (o.a. casusselectie, selectie van respondenten en de methoden van onderzoek). In hoofdstuk 4 wordt aan de hand van drie casussen zicht geboden op de uitoefening van de taken van de handhavers, maar vooral samenwerking binnen (en coördinatie van) handhaving in de openbare ruimte en de rol van de operationele regiefunctie.

Aan het slot van dat hoofdstuk worden enkele verschillen en overeenkomsten met betrekking tot die drie casussen besproken. Hoofdstuk 5 staat in het teken van toekomstige oplossingsrichtingen: reflecties op de kansen en knelpunten van de twee scenario's en de randvoorwaarden voor een toekomstbestendige inrichting van handhaving. In hoofdstuk 6 worden de conclusies en enkele discussiepunten onder de aandacht gebracht.

Hoofdstuk 1
De regiefunctie: verkenning van inzichten en bevindingen

1.1. Toezicht en handhaving in de openbare ruimte: enkele achtergronden

De gemeentelijke toezichthouders doen in Nederland hun entree eind jaren tachtig, begin jaren negentig. Met de komst van deze stadswachten (zoals ze meestal werden genoemd) ontstond de mogelijkheid buiten de politie om te voldoen aan de groeiende roep om meer toezicht op straat. De aanwezigheid van 'eigen' gemeentelijke toezichthouders bood bovendien gemeenten een middel om zelf direct problemen met betrekking tot leefbaarheid en veiligheid aan te pakken.

In 1989 werden de eerste langdurig werklozen als stadswachten ingezet (Hauber et al., 1994). Daarna heeft dit toezichtswerk zich verder ontwikkeld. Sinds 1994 kunnen gemeenten ook Buitengewone Opsporingsambtenaren (boa's) aanstellen voor de openbare ruimte. Deze boa's kregen de bevoegdheid om voor nader omschreven overtredingen proces-verbaal op te maken op grond waarvan een boete kan worden opgelegd (Van Steden, 2012). Veel gemeenten beschikken intussen over een eigen apparaat voor toezicht en handhaving op straat, waarbij geüniformeerde stadswachten en vooral ook gemeentelijke boa's in de openbare ruimte worden ingezet in winkelgebieden, uitgaanslocaties, woonwijken en bij de parkeerhandhaving (Eikenaar & Van Stokkom, 2014; Bervoets, 2013). Volgens een tamelijk recente inventarisatie zouden er in Nederland 3600 boa's werkzaam zijn in de openbare ruimte (Mein & Hartmann, 2013).

In toenemende mate worden ook private beveiligers ingezet als toezichthouders in private en semi openbare ruimten, zoals bedrijventerreinen, horecagebieden en grote winkelcentra (Van Steden, 2007). De taken van deze private beveiligers liggen vooral in toezicht, bewaking en service. Daarnaast zijn private beveiligers in opdracht van publieke partijen meer en meer werkzaam als surveillant in de openbare ruimte, vooral rondom evenementen (Bervoets & Eijgenraam, 2015).

Mede in reactie op de opkomst van de stadswachten werd in 1993 de functie van politiesurveillant ingevoerd. In vergelijking met andere politiemensen hebben deze surveillanten een lager opleidingsniveau en geen beschikking over een vuurwapen. De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken stelden destijds dat de invoering van de politiesurveillanten nodig was gezien de groeiende behoefte aan toezicht en de verbrokkeling van toezichthoudende functies. De ministers erkenden dat de opkomst van stadswachten op zich wenselijk is, maar ze meenden tegelijk dat 'de politie zelf haar preventieve en toezichthoudende taken intensiever zou moeten uitvoeren'. De ministers spraken de verwachting uit dat 'indien de politiesurveillant is ingeburgerd er minder behoefte zal bestaan aan alternatieve vormen van algemeen toezicht buiten de politieorganisatie'.[1] Deze verwachting is niet uitgekomen. De functie van surveillant is in veel korpsen (ruim voor de komst van de nationale politie in 2013) afgebouwd; binnen de nationale politie bestaat geen ruimte meer voor de politiesurveillant.

---

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22306, Beleidsvoornemens politie 1992 p.3 en 5, http://resourcessgd.kb.nl/SGD/19911992/PDF/SGD_19911992_0005184.pdf.

De politie bracht de afgelopen vijftien jaar in toenemende mate het argument naar voren dat toezicht en de aanpak van ‘leefbaarheidsproblemen’ niet tot de kerntaken van de politie zouden behoren (Van der Vijver, Meershoek & Slobbe, 2001; Terpstra, Van Stokkom & Gunther Moor, 2010). De politie zou niet over de middelen beschikken om aan de vraag naar preventieve surveillance tegemoet te komen, dit ondanks de sterke groei die de Nederlandse politie de afgelopen decennia heeft doorgemaakt (Haagsma et al., 2012). Deze pluralisering van het toezichts- en handhavingswerk in de openbare ruimte in Nederland kan niet worden los gezien van deze terugtrekkende beweging die de politie de afgelopen ongeveer vijftien jaar heeft doorgemaakt. In eerste instantie betrof dat een deels terugtrekken van de landelijke gebieden, later betrof het ook een terugtrekken van taken als toezicht, zichtbare aanwezigheid en de aanpak van preventie en overlast (Flight, Hartman & Nauta, 2012; Terpstra, 2012). Deze ontwikkeling werd bovendien bevorderd doordat gemeenten een steeds actievere rol gingen spelen in het lokaal integraal veiligheidsbeleid. De ambitieuzere rol van veel gemeenten in het veiligheidsbeleid vertaalde zich in een grotere en directere verantwoordelijkheid van gemeenten in de uitvoering van toezicht en handhaving op straat (Bervoets, 2013; Van Steden, 2012).

1.2. De regiefunctie binnen de lokale veiligheidszorg

Veiligheid is een belangrijke taak geworden van de gemeente. Gedurende de afgelopen twintig jaar is het integrale veiligheidsbeleid steeds verder doorgegroeid. De integrale beleidsaanpak heeft binnen de grotere gemeenten geleid tot de opkomst van stevige veiligheidsafdelingen en allerlei lokale veiligheidsnetwerken met vele actoren uit zowel de publieke als de private sector (Prins en Cachet, 2011).
De gemeenten zijn regisseur van het lokale veiligheidsbeleid (ook wel strategische regie genoemd) en vanuit die rol verantwoordelijk voor de beleidsvoering. Dat heeft vooral betrekking op de vaststelling van het Integrale Veiligheidsprogramma en de prioriteiten die daarin worden gelegd. Het Kernbeleid Veiligheid 2014 (VNG 2013) omschrijft de regierol als volgt: “sturing op de selectie en aanpak van veiligheidsthema’s, op samenwerking en nakoming van afspraken, op tussentijdse evaluaties en doorontwikkeling van de aanpak. (..) Hiermee kunnen de partners achter een gezamenlijke visie worden geschaard, de belangrijkste items worden geselecteerd en van een aanpak worden voorzien, de juiste impulsen voor de borging van samenwerking en coördinatie worden gegeven.”

De coördinatiefunctie van de gemeente heeft betrekking op zowel de strategische als de operationele regie. Hoewel regie doorgaans vooral in verband wordt gebracht met beleid en beleidsvorming, heeft de gemeente voor een groot deel ook op uitvoerend niveau de operationele regie in handen, o.a. als het gaat om samenwerking bij de aanpak van vele veiligheidsproblemen, zoals meervoudige probleemgezinnen, woonoverlast, uitgaansgebieden, overlast jeugdgroepen, overmatig alcohol en -drugsgebruik, radicalisering en prostitutie (Kernbeleid Veiligheid 2014, VNG).

Uit onderzoek is gebleken dat gemeenten moeite hebben met coördinatie, ontwerp, uitvoering en evaluatie van het lokale integrale veiligheidsbeleid (Terpstra en Mein, 2010; Terpstra , 2011). Bovendien hebben gemeenten weinig formele bevoegdheden om samenwerking en bijdragen van niet-gemeentelijke partners te waarborgen (Prins en Cachet, 2011).

In de praktijk blijkt de regisseursrol moeilijk waar te maken. Gebleken is dat bij samenwerking zich soms forse problemen voor kunnen doen (Terpstra & Mein, 2010; Prins & Cachet, 2011). Hoewel gemeenten in de afgelopen jaren veel kennis en ervaring hebben

opgedaan op het terrein van het lokaal veiligheidsbeleid, zijn gemeenten bij de uitvoering van hun taken sterk afhankelijk van (operationele kennis van) andere partijen zoals de politie (Terpstra & Mein, 2010). Andere partijen (waaronder de politie) hebben op sommige terreinen de beschikking over meer expertise en praktische informatie. Op het niveau van de uitvoering is de gemeente soms een minder belangrijke speler dan bijvoorbeeld de politie en hulpverlening (Broekhuizen et al., 2010). Terpstra stelde vast dat partners de gemeente vaak als *'zwakste partij'* in hun netwerk zien. Ook de politie klaagt regelmatig over een gebrek aan visie, onvoldoende regie en falende samenwerking bij de gemeente (Terpstra, 2010). De vraag is echter gerechtvaardigd in hoeverre dit nog steeds zo is. Gemeenten hebben de laatste jaren veel geïnvesteerd in de professionalisering van de toezicht en handhavingsorganisatie.

1.3. De operationele regie van de politie

Volgens de BOA-circulaire (inmiddels vervangen door de Beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar die sinds 1 juli 2015 van kracht zijn) maken gemeenten steeds meer werk van het integrale veiligheidsbeleid. “De afgelopen jaren is een tendens waarneembaar dat de politie … zich meer gaat richten op de kerntaken en de gemeenten steeds meer mogelijkheden krijgen om de taken die de politie niet langer als kerntaak ziet, op te pakken.” (p. 4) En: “De rol van boa’s bij de strafrechtelijke handhaving wordt groter. Zij nemen steeds meer taken van de politie over.” (p. 5)
Toezicht en handhaving in de openbare ruimte vormen momenteel een gedeelde overheidstaak. Gemeenten en politie hebben een complementaire taakverdeling: gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor handhaving van leefbaarheid, de politie is primair verantwoordelijk voor handhaving van veiligheid en openbare orde. Gemeenten hebben dus de ruimte om zelf prioriteiten te stellen en capaciteit daarvoor vrij te maken en in te zetten. “De lokale driehoek is vertrekpunt voor gemeente en politie om deze gezamenlijke aanpak te realiseren.”[2]
Volgens de minister hoort de politie in de dagelijkse uitvoering van toezicht en handhaving in de openbare ruimte de operationele regie te voeren, en wel vanwege haar professionaliteit, informatiepositie, bevoegdheden en 24-uurs aanwezigheid in de openbare ruimte.[3] De operationele regie door de politie wordt omschreven als ‘regie op de samenwerking bij de dagelijkse uitvoering van handhavingsactiviteiten’. Deze regie vindt plaats vanuit de basisteams van de politie.
In de *Uitgangspunten operationele regie* wordt vermeld dat samenspel welke bijdraagt aan een betere uitvoering de belangrijkste waarde is van regie.[4] Daarom is het van belang ‘om het begrip ‘regie’ niet te vertalen als ‘wie gaat erover?’. In dezelfde notitie wordt echter onder het kopje ‘werkinstructie’ naar voren gebracht dat de instructie van boa’s dient plaats te vinden in de vorm van een (de)briefing onder verantwoordelijkheid van de operationeel leidinggevende van de politie. In de nieuwe Beleidsregels BOA (2015) wordt vermeld dat gewerkt moet worden ‘onder de operationele regie van de politie’.

Het onderzoek van Eikenaar en Van Stokkom (2014) laat zien dat de term operationele regie bij gemeentelijke toezichthouders en handhavers maar ook bij politiemensen voor verwarring zorgt. In de praktijk blijkt dat er verschillende betekenissen worden gegeven aan deze term, van expliciete sturing tot samenwerking. Ook wordt de dominante rol van de politie genoemd als het gaat om de informatiepositie. Sommigen hebben moeite met sturing door de politie,

---

[2] Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Naar een veiliger samenleving’, 1 april 2014.
[3] Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, ‘Samenhang in toezicht en handhaving in de openbare ruimte’, 1 juli 2013
[4] Zie Uitgangspunten operationele regie (Politie Nederland in afstemming met VNG, december 2013).

omdat op die manier de eigen prioriteiten die door de gemeenten worden gesteld, onder druk komen staan. De gemeente is immers in organisatorische, beleidsmatige en financiële zin verantwoordelijk voor deze handhavers. Vanuit de primaire verantwoordelijkheid voor leefbaarheid die de gemeenten is toebedeeld, willen zij greep hebben op de werkinstructies op de werkvloer (Eikenaar & Van Stokkom, 2014).

Eikenaar en Van Stokkom (2014) geven in hun onderzoek aan dat er van daadwerkelijke coördinatie en sturing van boa's door de politie slechts sprake is in een aantal uitzonderlijke gevallen. Doorgaans ligt de dagelijkse sturing van toezichthouders en handhavers bij de gemeente. In een ander onderzoek onder twee gemeenten over de inzet van private boa's door gemeenten in de openbare ruimte wordt tevens geconstateerd dat operationele regie door de politie vrijwel afwezig is (Terpstra, 2012).
Ander onderzoek (naar gemeentelijke toezichthouders en handhavers in de openbare ruimte in zes grote en middelgrote gemeenten) leert dat de operationele regie door de politie zwak ontwikkeld is (Van Steden, 2012). Ook door Bervoets (2013) is geconstateerd – in zijn onderzoek naar zes middelgrote en kleine gemeenten dat in geen van de casusgemeenten handhavers operationeel werden aangestuurd door de politie.

1.4. Samenwerking en informatie-uitwisseling in de praktijk

Recente onderzoeksbevindingen leren dat een structurele samenwerking met de politie nog onvoldoende wordt benut (Rekenkamer Rotterdam, 2012; Terpstra, 2012; Van Steden, 2012; Van Steden & Bron, 2012; Bervoets, 2013; Mein & Hartmann, 2013; Eikenaar & Van Stokkom, 2014). Eikenaar en Van Stokkom (2014) constateren dat in enkele van de onderzochte steden de samenwerking tussen gemeentelijk toezicht & handhaving en de politie is vastgelegd in formele beleidsafspraken en convenanten. Formele afspraken blijken echter maar gedeeltelijk te zorgen voor een betere samenwerking. Formele afspraken bieden vooral een kader. Mein en Hartmann (2013) geven aan dat de operationele regie door de politie met name tot stand komt in de vorm van bijzondere handhavingsacties die worden uitgevoerd. Op die momenten kan er gesproken worden van een volwaardige samenwerking met de politie. Toch worden volgens de onderzoekers de mogelijkheden en kansen nog onbenut gelaten om elkaars werk aan te vullen. Ander onderzoek laat zien dat heldere overeenkomsten over (structurele) samenwerking niet van de grond komen, behalve afspraken die worden gemaakt over politiebijstand in noodsituaties. In veel gevallen lijkt er sprake te zijn van wederzijdse onverschilligheid en onderlinge strijd (Van Steden & Bron, 2012).

Eikenaar en Van Stokkom (2014) wijzen erop dat informele factoren van belang zijn om adequate samenwerking te realiseren. Het gaat dan onder andere om het serieus nemen van toezichthouders en handhavers door de politie, het spreken van dezelfde taal, de bereidheid om gezamenlijk op te trekken, goede contacten op de werkvloer en een sterk middenmanagement. In een onderzoek naar buurtveiligheidsteams[5] in Amsterdam wordt het belang van informele factoren ook benadrukt. In die studie is geconstateerd dat in enkele gevallen de samenwerking tussen politie en gemeentelijk toezichthouders adequaat verloopt, maar dat een 'energieke' buurtregisseur (een politieman/-vrouw) een belangrijke factor is voor het slagen daarvan. Deze buurtregisseur fungeert nadrukkelijk als projectleider en kartrekker. Probleem is echter dat dergelijke 'gangmakers' niet altijd klaarstaan (Van Stokkom, 2013).

[5] In 2008 zijn deze buurtpreventieteams in een aantal onveilige wijken van Amsterdam geïntroduceerd. Politiemensen en toezichthouders vormen een speciaal team dat voortdurend op straat aanwezig is. De teams beogen aanhoudende en ernstige overlastproblemen aan te pakken.

In veel onderzoeken blijken gebrekkige informatie-uitwisseling en de daaraan gelieerde problemen te worden ervaren als knelpunten (Rekenkamer Rotterdam, 2012; Terpstra, 2012; Van Steden, 2012; Bervoets, 2013; Mein & Hartmann, 2013; Ombudsman Amsterdam, 2013; Eikenaar & Van Stokkom, 2014). Zo is gebleken dat systematische (de)briefings geen vanzelfsprekendheid zijn (Rekenkamer Rotterdam, 2012; Van Steden, 2012). De politie blijkt terughoudend te zijn met het delen van informatie (Terpstra, 2012; Van Steden, 2012; Eikenaar & Van Stokkom, 2014). Onduidelijk is wat de politie doet met informatie die regelmatig wordt verstrekt door toezichthouders en handhavers in de vorm van werkrapportages (Van Steden, 2012). Er vindt geen terugkoppeling plaats door de politie (Terpstra, 2012). Ook hebben handhavers volgens onderzoek lang niet altijd toegang tot informatiesystemen van de politie en wordt door de politie geen informatie verstrekt over individuele verdachte personen. Voor handhavers kan het riskant zijn wanneer ze zonder die informatie hun werk doen (Ombudsman Amsterdam, 2013).

Bervoets (2013) geeft aan dat de wetgeving rondom het uitwisselen van politie-informatie hierbij een rol speelt (Wet politiegegevens). Toch wordt door enkele handhavers ook aangegeven dat de politie geen informatie uit wil wisselen omdat de handhavers niet voor vol worden aangezien. Daarnaast beseft de politie te weinig dat boa's vaak over informatie beschikken die voor de politie van belang kan zijn. Ook Terpstra (2012) geeft aan dat de opstelling van de politie vaak getuigt van onbegrip en wantrouwen. Volgens Van Steden (2012) vormen politie en stadstoezicht twee gescheiden werelden. Als verklaring wordt mede genoemd dat politiemensen achterdochtig zijn en beducht voor het lekken van informatie naar derden. Ook bouwen gemeenten aan eigen informatiesystemen en dat kan op zijn beurt de uitwisseling van informatie met de politie in de weg staan.

Wederzijdse beeldvorming en stereotypering gaan met enige regelmaat ten koste van samenwerking. Ten opzichte van niet-politiële diensten die zich op 'hun terrein' begeven, stellen politiemensen zich vaak behoudend en vanuit de hoogte op. Bepaalde taken wordt hen niet toevertrouwd (Eikenaar & Van Stokkom, 2014). Bervoets (2013) geeft aan dat het krediet dat politiemensen hebben voor handhavers geen rustig bezit is. Handhavers worden door een deel van de politiewerkvloer gezien als een welkome aanvulling, maar een ander deel is terughoudender en sceptischer. Toch accepteren politiemensen meer en meer dat gemeentelijke handhavers deel uitmaken van de veiligheidszorg en ze beseffen dat op een praktische manier gebruik gemaakt kan worden van hun aanwezigheid op straat.

Voor wat betreft politieondersteuning in situaties van gevaar en geweld bestaat een wisselend beeld. Zo merken Van Steden en Bron (2012) op dat boa's tevreden zijn over politieondersteuning tijdens escalerende incidenten. Echter, Terpstra (2012) heeft in onderzoek naar de inzet van private boa's geconstateerd dat van back up van boa's weinig terecht komt.

Vastgesteld is dat het formele toezicht op boa's door politie en justitie oppervlakkig geschiedt (Van Steden, 2012; Mein & Hartmann, 2013). In de praktijk is doorgaans geen sprake van direct toezicht door de politie (Eikenaar & Van Stokkom, 2014).

1.5. Juridisch en beleidsmatig kader

Per 1 juli 2015 zijn de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar in werking getreden. In deze paragraaf wordt aan de hand van deze beleidsregels de belangrijkste

uitgangspunten beschreven die voor een goed begrip van dit onderzoek van belang zijn. De beleidsregels dienen als vervanging van de Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar en de Circulaire Bekwaamheid Buitengewoon Opsporingsambtenaar. De beleidsregels gaan onder anderen in op wat een boa is, welke eisen aan boa's worden gesteld en de domeinen waarin boa's actief zijn. De wettelijke grondslag van de boa is artikel 142 Wetboek van Strafvordering.
Volgens de beleidsregels is een boa *"een functionaris die uit hoofde van zijn taak, in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag, in overeenstemming met de geldende rechtsregels en met behulp van de hem daartoe beschikbaar gestelde bevoegdheden en middelen, zorg draagt voor de opsporing van strafbare feiten alsmede met de voorbereiding van de eventuele vervolging van deze feiten."* In beginsel zijn boa's – anders dan politiemensen – geen integrale handhavers met een algemene opsporingsbevoegdheid. Zij hebben een specifieke en afgebakende taak waarvoor zij gericht kunnen worden opgeleid. Er zijn zes domeinen waarin boa's actief kunnen zijn, namelijk openbare ruimte (domein I), milieu, welzijn en infrastructuur (domein II), onderwijs (domein III), openbaar vervoer (IV), werk, inkomen en zorg (domein V) en generieke opsporing (VI). Dit onderzoek beperkt zich tot boa's domein I.

De beleidsregels geven aan dat met het pakket aan bevoegdheden waarover de boa openbare ruimte beschikt, het veiligheidsbeleid dat is gericht op het aanpakken van overlast en kleine ergernissen en andere feiten die de leefbaarheid binnen de openbare ruimte aantasten kan worden gehandhaafd. Tevens wordt ingegaan op enkele criteria om het begrip 'leefbaarheid' af te bakenen. Volgens de beleidsregels dienen boa's zich te richten op feiten die aan te merken te zijn als overlast, verloedering of kleine ergernis. Daarnaast moet het in de basis gaan om overtredingen die de leefbaarheid aantasten. Tot slot dient het feit waarop wordt gehandhaafd geen duplicering te zijn op grond van formele wetgeving. Als voorbeeld wordt genoemd: 'het dealen van drugs wordt aangepakt op grond van de Opiumwet door de politie; het neveneffect – de overlast – kan door boa's via de APV worden gehandhaafd.' Domeinlijst I geeft een overzicht van artikelen en wetten waarvoor de boa openbare ruimte bevoegd is te handhaven.

De boa openbare ruimte beschikt over politiebevoegdheden zoals deze zijn bedoeld in artikel 7 van de Politiewet 2012 (bevoegdheid gepast geweld en vrijheidsbeperkende middelen te gebruiken; bevoegdheid om een veiligheidsfouillering uit te voeren). De boa openbare ruimte kan beschikken over de geweldsmiddelen handboeien, wapenstok en/of pepperspray. Boa's mogen geweldsbevoegdheden en de veiligheidsfouillering pas uitoefenen als zij hebben voldaan aan de bekwaamheidseisen die zijn gesteld in de Regeling Toetsing Geweldsbevoegdheden Buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten (RTGB). Deze regeling stelt de regels als het gaat om de toetsing van geweldsbeheersing, aanhoudings- en zelfverdedigingsvaardigheden en schietvaardigheid.

De toezichthouder en direct toezichthouder monitoren de kwaliteit van de strafrechtelijke handhaving door boa's. De hoofdofficier van justitie (OM) is binnen het betreffende arrondissement toezichthouder op de boa's. De toezichthouder ziet er op toe dat de boa naar behoren zijn taak vervult ten aanzien van de opsporing en (opsporings)bevoegdheden op de juiste wijze uitoefent. Ook wordt toegezien op een goede invulling van samenwerking met de politie. Formeel is de korpschef van de politie belast met direct toezicht op de boa's. Hij moet onder andere het toezicht uitoefenen op de juiste uitoefening van taken en bevoegdheden en op een goede samenwerking met de politie. Over de eventuele toekenning van extra opsporingsbevoegdheden brengt de direct toezichthouder advies uit aan het OM.

Hoofdstuk 2
Twee scenario's

Het voorgaande hoofdstuk heeft enkele achtergronden geschetst van de 'opkomst' van toezichthouders en handhavers in de openbare ruimte. Ook is ingegaan op de strategische en operationele regiefunctie en de problemen die in de praktijk spelen wat betreft de regie en samenwerking.
Over langere termijn heeft zich een aanzienlijke verschuiving voltrokken: terwijl de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken in 1993 nog van mening waren dat de (destijds daarvoor in het leven geroepen) politiesurveillanten het preventieve toezicht op straat zouden moeten verrichten, wordt in de toelichting op de BOA-circulaire 2013 geconstateerd dat de politie zich meer gaat richten op kerntaken en dat de gemeente daarmee de mogelijkheid krijgt om toezicht- en handhavingstaken nu zelf op te pakken. "Was de politie tot in het recente verleden de belangrijkste verantwoordelijke voor de lokale veiligheid, tegenwoordig zijn de rollen anders verdeeld en dient de gemeente deze regierol voor een belangrijk deel op zich te nemen." (inleiding BOA-circulaire 2013). Daarbij speelt tevens de verdere schaalvergroting van de politieorganisatie en een verdere terugtred van de politie uit het alledaagse surveillancewerk. Daar kunnen we een afname van handhavingsinspanningen voor wat betreft verkeersregels in de bebouwde kom aan toevoegen.[6]
Veel gemeentelijke beleidsmakers en bestuurders claimen – als het gaat om handhaving in de openbare ruimte – naast de strategische regierol ook de operationele regierol. Daarbij speelt dat sommige gemeenten ontevreden zijn over de terugtredende beweging van de politie (Terpstra e.a., 2015). Andere gemeenten hebben moeite met het beperkte pakket van bevoegdheden van boa's en met de beperkte mogelijkheden om integraal toezicht te houden (Eikenaar & Van Stokkom, 2014). De relaties tussen boa's en de (reguliere) politie zijn in sommige opzichten problematisch. Er is vaak een gebrekkige coördinatie en samenwerking komt lang niet altijd van de grond. De formule van operationele regie van de politie over gemeentelijke toezichthouders en handhavers brengt veel onduidelijkheden met zich mee. Ook de bevoegdheden en werkvelden van boa's worden vaak als onduidelijk ervaren (Van Steden, 2012; Terpstra, 2012: Eikenaar & Van Stokkom, 2014).
Om deze redenen, maar vooral de onduidelijkheden rondom de operationele regie, is het zinvol nader te reflecteren over een toekomstbestendige inrichting van handhaving in de openbare ruimte. Het is daarom zaak na te gaan welke oplossingsrichtingen denkbaar zijn.
In dit hoofdstuk worden daartoe twee scenario's beschreven waarbij de boa's domein 1 ofwel onder de 'politiekolom' komen te vallen ofwel onder de 'gemeentekolom' (zoals nu het geval is). In het eerste geval worden boa's bij de politie ondergebracht en nemen zij de rol van de politiesurveillant op zich. In het tweede geval verkrijgen boa's een ruimer bereik van bevoegdheden (maar blijven dus gemeentelijke handhavers). Deze twee scenario's vormen de basis voor het tweede deel van dit onderzoek dat in het teken staat van een toekomstbestendige inrichting van handhaving in de openbare ruimte.
In dit hoofdstuk wordt eerst nader ingegaan op enkele modellen van coördinatie en regulering van toezicht en handhaving in de openbare ruimte (2.1). Die modellen zijn ontleend aan een internationaal vergelijkende studie (Terpstra et al., 2013). Vervolgens worden twee scenario's

[6] Het totaal aantal verkeersboetes is na 2007 continue blijven dalen. Dat lijkt te wijzen op een aanzienlijke afname van actief politietoezicht op verkeersovertredingen. Het aantal bekeuringen voor fietsverlichting is volgens het CJIB gedaald van 130.000 in 2010 naar 73.000 in 2011 (SWOV, Monitor verkeersveiligheid 2012: p. 66). In 2014 was dat nog maar 44.000. Zie http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2015/02/03/overtredingen-2014-wet-administratiefrechtelijke-handhaving-verkeersvoorschriften-ofwel-wet-mulder.html
Bij de VNG komen regelmatig verzoeken van gemeenten binnen om de bevoegdheden van boa's ten aanzien van verkeershandhaving (o.a. te hard rijden) te verruimen. http://www.vngmagazine.nl/archief/14002/brieven-gemeente-moet-te-hard-rijden-kunnen-beboeten
http://www.parool.nl/parool/nl/124/VERKEER/article/detail/3554230/2013/11/30/Auto-s-in-Amsterdam-rijden-massaal-door-rood.dhtml

gepresenteerd die voortbouwen op twee van deze modellen en de basis vormen voor het tweede deel van dit onderzoek (2.2).

2.1. Achtergronden van de scenario's

Welke oplossingsrichtingen zijn denkbaar binnen de Nederlandse context voor wat betreft de inrichting van handhaving in de openbare ruimte en de rol die operationele regie daarbinnen speelt? In een internationaal vergelijkende studie (Terpstra et al., 2013) zijn enkele modellen van coördinatie en regulering van plural policing verwoord. Twee van de vier modellen die in die studie zijn opgesteld kunnen, mits verder afgebakend, relevant worden geacht voor de Nederlandse context.
In het genoemde onderzoek zijn veel internationale (vooral Angelsaksische) inzichten en onderzoeksbevindingen met betrekking tot coördinatie en regulering van plural policing bijeen gebracht en verwerkt. Daaruit is een typologie van vier modellen voortgekomen. De vier modellen geven aan hoe deze coördinatie en regulering gestalte kunnen krijgen, met betrekking tot o.a. rechtswaarborgen en (waarde)grondslagen waaraan toezicht en handhaving als publiek goed dienen te voldoen. Van elk van de vier modellen zijn de uitgangspunten verwoord en in elk van de modellen zijn beknopt de voornaamste potentiële kansen en risico's aangegeven. Getracht is elk model een eigen logica mee te geven. De vier zijn achtereenvolgens: integratie in de politie (1), politie als regisseur (2), gemeente als centrale partij (3) en grotere marktwerking (4). De logica van sommige modellen sluit aan op de typische kenmerken van het beleid in specifieke landen ten aanzien van coördinatie en regulering van toezicht en handhaving. Zo is model 2 sterk geënt op Engeland en Wales, terwijl Canada als voorbeeld heeft gefungeerd voor model 4.

Het 'integratie in de politie'- model is een monopolistisch model. Niet alleen handhaving maar ook toezicht in de openbare ruimte is bij de politie ondergebracht. Het heeft o.i. slechts hypothetische waarde omdat het niet of nauwelijks (meer) realiseerbaar is. Dit model veronderstelt namelijk dat preventief toezicht houden op straat louter een politietaak is. Betwijfeld moet worden of de politie bereid is en capaciteit wil vrijmaken om dat ten uitvoer te brengen; nog minder voorstelbaar is dat zij externe toezichthouders het werk in de openbare ruimte zou ontzeggen.
Ook het (op Canada geënte) model 'grotere marktwerking' heeft o.i. slechts hypothetische waarde. Een veld van toezicht en handhaving waarin de betrokken partijen (politie, gemeenten en beveiligingsbedrijven) met elkaar wedijveren om tijdelijke contracten voor het uitvoeren van toezichttaken bij publieke en private opdrachtgevers in de wacht te slepen, is in Nederland gegeven de contouren van het politiestelsel niet voorstelbaar.

Het model 'politie als regisseur' (of: 'politiële regie') biedt wel aanknopingspunten voor toekomstig Nederlands beleid. De situatie in Engeland is kenmerkend voor dit perspectief: in dat land heeft de politie de coördinatie over toezicht en handhaving in de openbare ruimte. In 2003 is er voor gekozen om een einde te maken aan de wildgroei van allerlei lokale toezichthouders en bij de politie een nieuwe groep van functionarissen onder te brengen met (beperkte) handhavende bevoegdheden. Deze police community support officers (pcso's) hebben veel weg van de Nederlandse politiesurveillanten die in 1993 in het leven werden geroepen. De Engelse ervaring wijst uit dat deze ingreep evidente voordelen met zich mee heeft gebracht: de pcso's worden opgeleid en getraind binnen de politieorganisatie; ze werken in dezelfde teams samen met gewone agenten (*constables*). De politie beschikt over de voor dit terrein relevante deskundigheid en ervaring. Op die manier kan sturing beter worden

gerealiseerd en ontstaan minder coördinatie en afstemmingsproblemen binnen het toezicht- en handhavingsveld.

De vraag is of dit model in Nederland zou kunnen worden ge(her)introduceerd. Zoals uiteengezet, is in Nederland in 1993 de functie van politiesurveillant in het leven geroepen, juist om de politie te bewegen haar preventieve en toezichthoudende taken intensiever uit te voeren. Binnen de huidige Nationale Politie wordt de surveillant geen toezichthoudende taken meer toebedeeld en de functie is in veel korpsen afgebouwd. Gezien de aanhoudende terugtrekkende beweging van de politie, is het de vraag of de politie het nog wenselijk vindt om veel werk te maken van haar surveillancefunctie. Veel politiemensen zijn van mening dat de politie zich moet concentreren op urgentere taken. Toch lijkt het voorstelbaar dat politiesurveillanten opnieuw, en (net zoals pcso's) intensief toezicht en handhaving op straat voor hun rekening gaan nemen.
Ook het model 'gemeente als centrale partij' biedt aanknopingspunten. Zoals de titel al aangeeft neemt in dit model de lokale overheid de centrale positie in. Het belangrijkste argument daarvoor is dat de gemeente al regisseur is van het lokale integrale veiligheidsbeleid. Afstemming met de rest van het lokale veiligheidsbeleid zou aldus beter kunnen worden gerealiseerd. "Bovendien krijgt de gemeente daardoor de kans een 'gewapend bestuur' te zijn of haar tanden te laten zien om zo de vrijblijvendheid in het lokale veiligheidsbeleid te vermijden." (Terpstra et al. 2013, 108). Tenslotte wordt een directere link gelegd met lokaal gezag en bestuur, en is er meer ruimte voor democratische controle en besluitvorming.
Onduidelijk blijft in dit model hoe gemeentelijke handhavers zich verhouden tot politiële handhavers die hoe dan ook op straat een rol blijven vervullen, bijvoorbeeld als het gaat om ernstige openbare orde problemen en bestrijding van straatcriminaliteit. Mogelijk kunnen politie en gemeentelijke handhavers op gelijkwaardige wijze samenwerken. Een referentiepunt vormt de wettelijke basis van toezicht en handhaving in België en de manier waarop politie en gemeente taken op elkaar hebben afgestemd. In dat land werken gemeenschapswachten en politie samen op basis van 'complementariteit van taken en effectieve uitwisseling van geactualiseerde informatie'.[7] Er is – althans op papier – een duidelijk onderscheid aangebracht tussen de werkzaamheden van de genoemde beroepsgroepen. De operationele leiding en coördinatie van opdrachten van gemeenschapswachten zijn in handen van de gemeente. Operationele regie van de politie over gemeenschapswachten is dus uitgesloten. De Belgische verdeling van verantwoordelijkheden tussen politiemensen en gemeenschapswachten (inclusief gescheiden werkdomeinen) lijkt structurele vormen van samenwerking op basis van gelijkwaardigheid mogelijk te maken.

2.2. Het politiële scenario en het 'duale regie'-scenario

In deze paragraaf worden twee scenario's geïntroduceerd, waarin coördinatieproblemen die in het begin van dit hoofdstuk zijn genoemd ieder op een eigen manier gepareerd worden.
De uitgangspunten van de twee scenario's zijn grotendeels gebaseerd op hiervoor besproken modellen 'politiële regie' en 'gemeente als centrale partij'.[8] De twee scenario's weerspiegelen echter niet meer het Engelse of Belgische model. Het gaat om specifieke scenario's waar de 'gemengde' Nederlandse praktijk van handhaving in de openbare ruimte door beleidsingrepen naar toe geleid kan worden. Bovendien gaat het in deze twee scenario's om handhavers, niet om het hele veld van plural policing, inclusief onbevoegde toezichthouders.

[7] Zie Ministeriële omzendbrief PREV 32.
[8] Het gaat in dit onderzoek dus niet om een scenariostudie waarin de scenario's van begin tot eind ontwikkeld worden. We zijn bij gevolg niet aangewezen op 'generatieve exploraties' waarbij een groep van experts over een langere periode ingeschakeld zou moeten worden om scenario's te ontwikkelen (zie Van Notten e.a. 2003; Börjeson e.a. 2006).

De twee scenario's draaien vooral om de samenwerking en werkverdeling tussen politie en gemeente, en de taken en bevoegdheden die binnen de twee organisaties worden verricht. De scenario's hebben geen betrekking op democratische controle en verantwoording van het lokale veiligheidsbeleid, en evenmin op de mogelijkheden van burgemeesters hun gezag te realiseren en van gemeenteraden om hun stempel te zetten op het veiligheidsbeleid.

Politieel scenario

Binnen dit scenario zijn alle handhavende werkzaamheden in de openbare ruimte en desbetreffende bevoegdheden bij de politie onder gebracht. Boa's (domein 1) worden overgeheveld naar de politieorganisatie. De gemeente beperkt zich tot het tewerkstellen van onbevoegde toezichthouders. De politie heeft dus het monopolie over handhaving in de openbare ruimte. Verder fungeert de politie als regievoerder over externe onbevoegde toezichthouders (stadswachten; private beveiligers).

Uitgangspunten:

- Boa's domein 1 worden aangesteld als surveillanten binnen de politieorganisatie; deze groep beschikt niet over vuurwapens, maar wel over algemene opsporingsbevoegdheden;
- Surveillanten nemen strafrechtelijke handhaving voor hun rekening (o.a. zakkenrollerij en diefstal, ook winkeldiefstal), de handhaving van onder meer APV, overlast en verkeersregels; zij nemen ook preventief toezicht op straat op zich;
- De politie heeft de regie over onbevoegde functionarissen die toezicht houden in de openbare ruimte.

Dit scenario heeft potentiële kansen en risico's. Wat kansrijke aspecten betreft kan gewezen worden op het volgende. Ten eerste kan sturing beter worden gerealiseerd omdat alle handhavende werkzaamheden en bevoegdheden bij de politie liggen. Daardoor ontstaan mogelijk minder afstemmingsproblemen met 'externe handhavers'. De politie beschikt over de op dit terrein benodigde deskundigheid en ervaring. Een belangrijk risico van dit scenario is de aanhoudende terugtrekkende beweging van de politie. De vraag is of de politie wel voldoende tijd en energie zal willen besteden aan en middelen zal willen vrijmaken voor de surveillancefunctie. Preventief toezichthouden op straat wordt door de politieleiding als een 'oneigenlijke' politietaak gezien. Een ander risico is dat gemeenten voor wat betreft handhaving afhankelijk blijven van de politie en daardoor hun eigen beleid met betrekking tot veiligheid en leefbaarheid onvoldoende gestalte kunnen geven. In onderstaand schema zijn enkele mogelijke kansen en risico's opgesomd.

Potentiële kansen	Potentiële risico's
- Geen rivaliteit / belangenconflicten tussen handhavers; - Training / opleiding en begeleiding van handhavers uniform en professioneel; - Eenduidiger beeld naar het publiek; - Operationele aansturing kan steunen op gezag, legitimiteit en deskundigheid politie.	- Meer aandacht voor reactief optreden (na meldingen) dan voor preventief toezicht en zichtbare aanwezigheid; - Preventief toezicht is geen 'kerntaak' of 'echt politiewerk'; - Spanning tussen handhaving openbare ruimte (politie) en lokaal integraal veiligheidsbeleid (gemeente); - Minder aansluiting op lokale belangen en behoeften ten aanzien van veiligheid en leefbaarheid.

Scenario duale regie

In dit scenario ligt handhaving van de openbare ruimte bij zowel gemeente als politie: een gemeentelijke handhavende organisatie opereert naast de Nationale Politie. De gemeentelijke handhavers richten zich primair op het leefbaarheidsdomein, terwijl de politie zich primair richt op het veiligheidsdomein. Daarbij is sprake van nevenschikking: gemeente en politie zijn beide belast met operationele regie, zij het binnen hun eigen werkdomein (ook over de externe toezichthoudende partijen die daarbij zijn betrokken). Dat betekent dat politie en gemeente, als het gaat om handhaving in de openbare ruimte, op samenwerking zijn aangewezen. In dit scenario wordt gemeentelijke handhavers een breder pakket aan bevoegdheden toebedeeld. Het scenario biedt dan ook ruimte voor een uit de kluiten gewassen gemeentelijke handhavingsorganisatie waarin de handhavers ook politie-achtige taken verrichten in de sfeer van veiligheid en openbare orde.

Uitgangspunten:

- Opdeling handhavingstaken over een veiligheidsdomein (politie) en leefbaarheidsdomein (gemeente); beide organisaties hebben binnen hun werkdomein de operationele regie over onbevoegde functionarissen;
- Het leefbaarheidsdomein bestaat uit handhaving van de APV, verkeersregels en milieuwetten, en bestrijding van overlast en veelvoorkomende ergernissen.
- Daarnaast is een breder bereik van bevoegdheden voor boa’s voorzien, onder andere met betrekking tot handhaven van verkeersregels, waaronder negatie roodlicht en inrijdverbod, en te hard rijden;
- Boa’s nemen (in overleg met de politie) preventie van straatcriminaliteit op zich (zakkenrollerij, diefstal uit auto’s, etc; ook winkeldiefstal). Opsporing daarvan blijft bij de politie.
- Samenwerking tussen politie en gemeente op basis van gelijkwaardigheid;
- Politie is geen direct toezichthouder, maar adviseur. Toezicht op toepassing van de wettelijke bevoegdheden door boa’s ligt bij het OM en het openbaar bestuur.

Ook dit scenario heeft kansrijke en riskante aspecten. Een mogelijk voordeel is dat een betere afstemming op het lokale integrale veiligheidsbeleid mogelijk wordt. De gemeente krijgt mogelijk de kans 'haar tanden' te laten zien en vrijblijvendheid in de lokale veiligheidszorg te boven te komen (zoals de gebrekkige verkeershandhaving). Met de positionering van het toezicht en handhaving bij de gemeente wordt bovendien een directe link gelegd met het lokale veiligheidsbeleid. Tot de factoren die afbreuk kunnen doen, behoren de volgende. Ten eerste blijft de samenwerking en informatiedeling tussen beide organisaties moeizaam verlopen. Ten tweede is het de vraag of adequate coördinatie wel mogelijk is als gemeentelijke handhavers voor ondersteuning en back up (in situaties van geweld) aangewezen blijven op de politie. In onderstaand schema zijn enkele mogelijke kansen en risico’s van dit scenario opgesomd.

Potentiële kansen	Potentiële risico's
- Aansluiting op (regie van) lokaal veiligheidsbeleid; - Aansluiting op financieringsstromen; - Geen last van terugtrekkende politie of politieprioriteiten of -visies die niet aansluiten.	- Handhaving in de openbare ruimte blijft gefragmenteerd; - Samenwerking en informatiedeling tussen beide organisaties blijft moeizaam door tegengestelde belangen; - Boa's blijven afhankelijk van politie voor ondersteuning en back up; - Bieden van alibi aan politie om zich verder terug te trekken van handhaving en preventief toezicht in de openbare ruimte.

Slot

Aan beide scenario's zijn potentiele kansen en risico's verbonden die in dit onderzoek nader in kaart worden gebracht. Daartoe zijn de respondenten twee vignetten voorgelegd waarin de mogelijke kansen en risico's zijn opgesomd. In het komende hoofdstuk – waarin de vraagstelling, opzet en methodiek van het onderzoek aan bod komen – wordt die vignet-methodiek nader beschreven.

Hoofdstuk 3
Vraagstelling en onderzoeksopzet

3.1. Doeleinden, vraagstelling en afbakening

Zoals eerder opgemerkt, in dit onderzoek pogen we bouwstenen aan te reiken voor een weloverwogen inrichting van handhaving in de openbare ruimte en de plaats van de operationele regie daarin. Dit onderzoek beoogt de opvattingen van betrokkenen over de twee scenario's in kaart te brengen, inclusief de verwachte voor- en nadelen en de randvoorwaarden die daarmee samenhangen.
Het onderzoek heeft echter een bredere inzet. Om betekenisvolle kennis over die denkbare inrichting van handhaving te verzamelen dient eerst meer zicht op de beleidspraktijk van toezicht en handhaving in de openbare ruimte te worden verkregen. Welke knelpunten doen zich voor met betrekking tot samenwerking tussen politie en gemeentelijke handhaving? We dienen eerst specifieker zicht te krijgen op die knelpunten. Veel van die problemen zijn bekend (bijvoorbeeld over informatiedeling en operationele regie, zie o.a. Eikenaar & Van Stokkom, 2014); op andere problemen zoals bijvoorbeeld de beschikbaarheid van (on)voldoende bevoegdheden bestaat minder zicht.
Het onderzoek bestaat uit twee delen. Die delen beogen respectievelijk een nauwgezetter beeld te verschaffen van ontwikkelingen in de beleidspraktijk met betrekking tot toezicht en handhaving in de openbare ruimte en de rol van de operationele regie daarbij, en een nadere doordenking van oplossingsrichtingen te bieden. De centrale vraag van het onderzoek kan als volgt worden geformuleerd:
Welke ontwikkelingen doen zich voor met betrekking tot (de operationele regie van) handhaving in de openbare ruimte en welke oplossingsrichtingen zijn denkbaar voor een toekomstbestendige inrichting van handhaving in de openbare ruimte?

De hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke taken verrichten handhavers in de openbare ruimte en welke ontwikkelingen hebben zich daarbij voor gedaan?
2. Hoe wordt samengewerkt tussen handhavers en politie, welke knelpunten doen zich daarbij voor en welke verbeteringen worden wenselijk geacht?
3. Welke kansen en risico's brengen de twee scenario's met zich mee?
4. Aan welke randvoorwaarden zou moeten worden voldaan voor een coherente inrichting van handhaving in de openbare ruimte?

Afbakening

De aandacht van dit onderzoek zal primair uitgaan naar samenwerking tussen gemeente en politie en de operationele regie. Deze regie roept veel vragen op – onder andere omdat onduidelijk is waarom de politie de regie over 'leefbaarheid' zou toevallen – en is voor veel betrokkenen omstreden (zie Bervoets, 2013; Eikenaar & Van Stokkom, 2014). De strategische regie daarentegen, de gemeentelijke verantwoordelijkheid om een integraal veiligheidsbeleid te ontwikkelen, roept als zodanig weinig vragen op. In dit onderzoek is de strategische regie alleen van belang in zoverre deze van invloed is op de uitvoering van handhaving in de openbare ruimte (en de coördinatie ervan).

Het onderhavige onderzoek wordt toegespitst op functionarissen die als handhaver in de openbare ruimte werkzaam zijn. De volgende functionarissen kunnen als handhaver worden

aangeduid: politiemensen (agenten, hoofdagenten en brigadiers), aspiranten (politiemensen in opleiding), (executieve) politievrijwilligers, boa's (buitengewone opsporingsambtenaren, domein 1) en ingehuurde 'private boa's'. Zoals opgemerkt: politiefunctionarissen hebben een algemene opsporingsbevoegdheid, boa's hebben een beperkte opsporingsbevoegdheid en hebben de beschikking over beperkte geweldsmiddelen.
We besteden in dit onderzoek geen aandacht aan toezichthouders. Anders dan handhavers beschikken toezichthouders niet over (specifieke) opsporingsbevoegdheden en geweldsmiddelen. Ze zijn ook niet bevoegd tot aanhouden, opvragen van papieren en fouilleren, maar hebben wel de bevoegdheden die elke burger heeft (en kunnen dus ook het burgerarrest benutten in heterdaad situaties). Het gaat vooral om 'stadwachten' en andere gemeentelijke functionarissen zoals straatcoaches (Loef e.a., 2012), particuliere beveiligers (Bervoets & Eijgenraam 2014) en 'gewone burgers' die bijvoorbeeld participeren in een buurtwacht (Van der Land, 2014). Deze groepen worden dus niet bij dit onderzoek betrokken. Evenmin wordt studie gemaakt van bevoegde toezichthouders (gemeentelijke en niet-gemeentelijk) die werkzaam zijn binnen kader van het bestuursrecht, en bevoegde verkeersregelaars. Verder beperken we ons tot de openbare ruimte; toezichthouders die in de semi-openbare ruimte werkzaam zijn zoals portiers, conciërges en huismeesters laten we buiten beschouwing.

3.2. Casusselectie

Om de eerste twee onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden en een goed beeld te krijgen van de regie-gerelateerde problemen, is nader zicht op een aantal lokale ontwikkelingen binnen toezicht en handhaving nodig. Daartoe is een drietal casussen geselecteerd. Het is zinvol om casussen – (deel)gemeenten/basisteams – te onderzoeken met uiteenlopende vormen van organisatie en inrichting, capaciteit en taakverdeling. Het gaat om het selecteren van casussen die zoveel mogelijk variëteit waarborgen: uiteenlopende taken voor handhavers, uiteenlopende vormen van coördinatie (politie stuurt boa's aan of juist samenwerking op basis van gelijkwaardigheid) en eigensoortige coördinatieproblemen. Op die manier krijgen we niet alleen zicht op variaties binnen de gebieden maar kan ook worden vastgesteld welke factoren in kwestie (prioritering; bevoegdheden; taakverdeling; samenwerking; etc.) al dan niet als belangrijke randvoorwaarden kunnen worden aangemerkt.

Bij de selectie van casussen hebben twee factoren de doorslag gegeven. Ten eerste gaat het om (deel)gemeenten / basisteams met een flinke leefbaarheids- en veiligheidsproblematiek waar relatief veel handhavers worden ingezet en zich bij gevolg ook coördinatieproblemen tussen politie en gemeentelijke handhavers kunnen voordoen. Het is weinig zinvol casussen met een geringe veiligheidsproblematiek te selecteren. Deze 'rustige' gebieden, vaak kleinere gemeenten in de provincie, gaan waarschijnlijk geen geschikte informatie opleveren omdat ze niet gebukt gaan onder problemen die tot (extra) inzet van groepen handhavers noodzaken, noch aanleiding geven tot coördinatieproblemen. Er zullen ook relatief weinig handhavers op straat zijn en er zullen zich weinig fricties tussen politie en gemeentelijke handhavers voordoen.
Ten tweede loont het gemeenten te selecteren waar gekozen is voor specifieke inzet van handhavers op straat of waar gekozen is voor een specifieke vorm van samenwerking. In sommige gemeenten hebben boa's een politie-achtige taakstelling (bijv. aanpakken van overlastgevende jeugdgroepen) (Eikenaar & Van Stokkom 2014; Bervoets 2013). In andere gemeenten waaronder Den Haag heeft de politie de operationele regie op zich genomen en zijn boa's ondergebracht op politiebureaus (Eikenaar & Van Stokkom 2014). Het gaat om grote gemeenten waarvan de diensten toezicht en handhaving vaak meerdere reorganisaties

achter de rug waarbij doorgaans expliciet is gekozen voor een specifieke inrichting. In dergelijke gemeenten mag verwacht worden dat respondenten niet alleen adequate informatie kunnen verstrekken over de vraag hoe beleidskeuzes in de praktijk uitpakken maar ook de vraag welke knelpunten zich voordoen. Bovendien mag aangenomen worden dat deze respondenten goed zicht hebben op de vraag welke randvoorwaarden voor een (optimale) inrichting van toezicht en handhaving van belang zijn en waarom. Het is vermoedelijk minder zinvol respondenten te bevragen in (deel)gemeenten / basisteams waar de inrichting van toezicht en handhaving in sterkere mate de resultante is van ‘spontane’ ongecoördineerde ontwikkelingen.

De volgende (deel)gemeenten zijn geselecteerd: Den Haag-Centrum, Amsterdam-Centrum en Ede. Bij de keuze voor deze gemeenten hebben we ons mede laten leiden door eerdere bevindingen. De gemeentelijke boa’s in Den Haag zijn ondergebracht bij de politie, eerst in enkele pilots, later bij alle basisteams (Eikenaar & Van Stokkom 2014). Intussen – ruim twee jaar verder – kan een preciezer beeld worden verkregen van de problemen en mogelijkheden die daarmee gepaard gaan. We richten ons op het centrumgebied vanwege de vele leefbaarheid- en veiligheidsproblemen die daar spelen en de relatief omvangrijke groep handhavers in dat gebied. Amsterdam kent een tamelijk complexe gemeentelijke handhavingsorganisatie (Van Steden & Bron, 2012). De gemeente heeft de beschikking over een ‘vliegende brigade’ van handhavers die flexibel kan worden ingezet. Daarnaast zijn bij ieder stadsdeel toezichthouders en handhavers domein 1 werkzaam. We focussen in Amsterdam ook op het centrumgebied, een relatief ‘chaotisch’ gebied met een grote leefbaarheid- en veiligheidsproblematiek. Anders dan in Den Haag werken politie en gemeente in Amsterdam meer op basis van gelijkwaardigheid samen (Van Steden en Bron, 2012). Tenslotte is de gemeente Ede geselecteerd. Deze middelgrote gemeente kent een relatief kleinere problematiek, maar de gemeente heeft nadrukkelijk geopteerd voor een politie-achtige inzet van boa’s (Bervoets, 2013). Daarnaast heeft in Ede de gemeente de operationele regie in handen, niet de politie. Kortom, in elk van de drie casussen is handhaving anders ingericht en wordt op uiteenlopende manieren vorm gegeven aan de operationele regie.

3.3. Methoden van onderzoek

3.3.1. Documentanalyse, interviews en (online) focusgroepen

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn uiteenlopende onderzoeksmethoden gebruikt. Om meer zicht te krijgen op het beleid van handhavende organisaties en de inrichting ervan zijn uiteenlopende documenten benut. Dat varieerde van beleidsvisies, handhavingsprogramma’s, plannen van aanpak en formele afspraken ten aanzien van samenwerking (convenanten).
Van groter belang zijn de semigestructureerde interviews die veruit het meest zijn benut. In het kader van onderzoeksvragen 3 en 4 hebben daarnaast ook (online)focusgroep-gesprekken plaatsgevonden. De betreffende respondenten zijn via sleutelpersonen van de handhavingsorganisatie in de drie gemeenten naar soms ook via de sneeuwbalmethode geselecteerd.

Interviews

Voor een adequate beantwoording van de betreffende onderzoeksvragen zijn we aangewezen op respondenten die vanuit hun professionele positie weloverwogen antwoorden kunnen

bieden en een goed beeld kunnen verschaffen van samenwerking, de (coördinatie)problemen die spelen en de mogelijke ontwikkelingspaden. Ook nu gaat het er om te zorgen voor maximale variatie van visies en opvattingen. Voor de benutte topiclijst, zie bijlage 1.

In totaal is met 32 respondenten gesproken, 11 in Amsterdam, 12 in Den Haag en 9 in Ede. Tijdens vier van deze interviews werd er met twee respondenten tegelijkertijd gesproken. De interviews vonden plaats in de periode april-augustus 2015.

We hebben met de volgende functionarissen gesproken:

- Binnen de politie: basisteamchefs, operationeel leidinggevenden; wijkagenten; direct toezichthouders op de boa's; beleidsmedewerkers.
- Binnen de gemeenten: hoofden en medewerkers afdeling veiligheid; managers afdeling veiligheid; managers wijken (wijkregisseurs/beheerders); operationeel leidinggevenden dienst handhaving; medewerkers handhaving.

De meer door praktijkkennis bepaalde visies van operationeel leidinggevenden, medewerkers handhaving en wijkagenten kunnen deels als check fungeren op het perspectief van beleidsmedewerkers. De interviews zijn waar nodig aangevuld met documentanalyse (relevante interne beleidsnotities / memo's / website berichten).
Op grond van het interviewmateriaal is voor iedere casus een casusverslag gemaakt. Dit verslag is door een aantal sleutelpersonen, werkzaam binnen de betreffende gemeenten, gecheckt. Mede op basis daarvan is de eindrapportage opgesteld.

De traditionele focusgroep en de online focusgroep

De deelnemers van een traditionele focusgroep (TFG) komen op een vooraf bepaalde plaats en tijd samen. Het internet heeft ervoor gezorgd dat dergelijke groepsdiscussies ook plaats kunnen vinden in een virtuele omgeving. Deelnemers kunnen in een online focusgroep (OFG) via een computer, ongeacht hun geografische locatie, participeren in een groepsdiscussie. Beide typen zijn er op gericht om een actieve groepsdiscussie tussen deelnemers te stimuleren door te reageren op vragen van de moderator of bijdragen van andere deelnemers (Tates e.a., 2009; Tates, 2010). Maar de kans dat contrasterende inzichten worden verwoord en verder uitgediept is in een OFG groter.

Om scherpe en goed doordachte antwoorden op de deelvragen 3 en 4 te verkrijgen (oplossingsrichtingen) is gebruik gemaakt van TFG's en een OFG. In Rotterdam hebben twee TFG's plaatsgevonden, een groep met leidinggevenden op beleidsniveau en beleidsadviseurs, en een tweede groep met basisteamchefs en operationeel leidinggevenden van de gemeentelijke handhavingsdienst. Bij de keuze voor Rotterdam voor de TFG's speelden praktische overwegingen en beschikbaarheid een rol. Daarnaast beschikken de betrokkenen in Rotterdam over veel deskundigheid ten aanzien van dit onderwerp; enkele jaren terug zijn scenario's benut om het Rotterdamse beleid van Stadstoezicht aan te scherpen.[9]
Tijdens de eerste TFG werd gesproken met 4 deelnemers, bij de tweede TFG waren 5 deelnemers aanwezig. In de eerste plaats zijn deze groepsgesprekken een check op ontwikkelingen in de andere drie casussen, maar daarnaast bieden ze vooral inzichten met betrekking tot deelvragen 3 en 4 van dit onderzoek. Het verloop van de twee TFG's was aanzienlijk anders dan tijdens de interviews. Gebleken is dat deelnemers vooral reageerden op elkaars standpunten en met elkaar in gesprek waren.

[9] Zie *Visie stadswachten. Vertrouwd op straat*. Gemeente Rotterdam, Directie Veiligheid en Stadsbeheer 2012.

Voor de OFG zijn via de sneeuwbalmethode acht personen gevraagd om deel te nemen. Uiteindelijk hebben vier personen enkele weken lang actief deelgenomen aan de OFG. Het ging om respondenten met veel kennis en ervaring: twee gemeentelijke afdelingshoofden, een boa-opleider en een direct toezichthouder. Nadeel van de OFG is dat deelnemers bereid moeten zijn om gedurende een relatief langere periode actief deel te blijven nemen aan de discussie. In tegenstelling tot de TFG's die in Rotterdam zijn gehouden, gaat het bij de OFG om deelnemers verspreid over heel Nederland. Er is gebruik gemaakt van een asynchrone OFG (via het uitwisselen van e-mailberichten) waarbij de discussie niet per definitie gelijktijdig plaats vindt. Binnen de betreffende periode waren de deelnemers vrij om zelf het moment te kiezen waarop ze hun bijdrage leverden aan de discussie. Het voordeel van een OFG in vergelijking met een TFG is dat deelnemers meer tijd hebben om te reflecteren op hun bijdrage aan de discussie. Hierdoor kunnen ze weldoordachte antwoorden formuleren. De deelnemers hebben hun standpunten op zorgvuldige wijze verwoord, vaak ook specifiek gericht op bijvoorbeeld wetgeving of opleidingseisen. Een ander (mogelijk) voordeel van de OFG is dat deelnemers openhartiger zijn en makkelijker hun mening durven te geven over gevoelige onderwerpen.

3.3.2. Vignetmethodiek

Met betrekking tot de deelvragen 3 en 4 zijn de respondenten (zowel geïnterviewde personen als (online) focusgroep deelnemers) twee vignetten voorgelegd, waarin de twee scenario's zijn toegelicht (zie bijlage 2). Deze vignetten zijn voorafgaand reeds toegezonden zodat de respondenten zich vooraf al een beeld konden vormen van de twee scenario's. De respondenten is gevraagd daarop te reflecteren en hun visie op de kansen en risico's van de twee scenario's te verwoorden. Deze techniek is vooral geëigend om redeneringen en beoordelingen van respondenten te achterhalen met betrekking tot gevoelige en/of beladen onderwerpen. Het werken met vignetten heeft het voordeel dat het gevaar op sociaal wenselijke antwoorden (deels) kan worden gecorrigeerd; respondenten kunnen immers niet om de geformuleerde uitgangspunten binnen de vignetten heen. Een ander voordeel van het voorleggen van meerdere fictieve situaties is dat een zekere vergelijkbaarheid mogelijk wordt: de respondenten worden gedwongen voor factoren van beide scenario's argumenten te bieden en aldus afwegingen te maken (Beyens & Tournel, 2009). Bovendien kan een veelheid van factoren onder de aandacht worden gebracht waarbij duidelijk wordt welke daarvan al dan niet gevoelig liggen of mogelijk een struikelblok vormen voor beleidsvoornemens.

3.3.3. Analyse, betrouwbaarheid en geldigheid

Alle interviews (inclusief de traditionele focusgroepsgesprekken) zijn opgenomen met de spraakrecorder. Tevens zijn tijdens de interviews aantekeningen gemaakt door de onderzoekers. De interviews duurden ongeveer 1 tot 1,5 uur en elk interview is vervolgens getranscribeerd. Op die manier gaat zo min mogelijk informatie verloren en kunnen respondenten correct worden geciteerd. Er worden regelmatig citaten gebruikt in dit rapport. Het interviewmateriaal is gelabeld en interviewfragmenten zijn op die manier geordend. Deze labels komen in grote mate overeen met de topiclijst voor de interviews.

Door gebruik te maken van opname apparatuur kan de betrouwbaarheid van het onderzoek worden vergroot. Tevens is de betrouwbaarheid van het onderzoek verhoogd door enkele respondenten de casusverslagen van het onderzoek te laten checken. Op deze manier konden feitelijke onjuistheden uit de casusverslagen worden gecorrigeerd.

Wat betreft interne validiteit kan worden opgemerkt dat respondenten met verschillende achtergronden zijn geïnterviewd. Denk hierbij aan het onderscheid tussen de gemeente en politie, maar ook tussen beleidsmedewerkers en uitvoerders. Hierdoor is de vraagstelling vanuit verschillende perspectieven onderzocht en konden mogelijk uiteenlopende en tegengestelde manieren van waarnemen en betekenisgeven van dezelfde feitelijke ontwikkelingen op het spoor worden gekomen. Dat is van belang omdat dit onderzoek een variëteit van typen opvattingen in kaart beoogt te brengen. Generaliseerbaarheid (externe validiteit) is daarbij niet aan de orde. De bevindingen zijn dus valide voor de casussen in kwestie en bijvoorbeeld niet voor andere deelgemeenten binnen Den Haag en Amsterdam. Daarbij speelt dat centrumgebieden met een stevige veiligheids- en leefbaarheidsproblematiek te stellen hebben en handhavers bij gevolg andersoortige taken verrichten dan in andere deelgemeenten. Wel beschikt dit onderzoek over theoretische generaliseerbaarheid. Bijvoorbeeld de gevonden typen en vormen van samenwerking zijn overdraagbaar naar andere contexten en hebben daar mogelijk ook duidingskracht.
Wat betreft de interne validiteit kan verder worden opgemerkt dat al snel verzadiging (uitblijven nieuwe informatie) op trad tijdens interviews in Den Haag en Ede als het gaat om vraagstukken over samenwerking met de politie, knelpunten en organisatie (onderzoeksvragen 1 en 2). Amsterdam is hier mogelijk een uitzondering op gezien de tamelijk complexe organisatie van toezicht en handhaving in de openbare ruimte.
Een beperking van dit onderzoek is dat er met betrekking tot onderzoeksvragen 3 en 4 geen verzadiging heeft plaats gevonden als het gaat om een enkele onderwerpen. Mogelijk zijn we daarom niet de maximale bandbreedte aan variatie van opvattingen op het spoor gekomen, bijvoorbeeld als het gaat om de rol van de direct toezichthouder en de mogelijke reikwijdte van bevoegdheden van boa's. Deels heeft dit te maken met de beperkte tijd die voor elk interview was gereserveerd (ongeveer 1-1,5 uur) (hoewel de respondenten ruimschoots in de gelegenheid zijn gesteld om hun waarnemingen en opvattingen te benoemen). Anderzijds heeft dit te maken met het feit dat veel respondenten niet gewend zijn om te reflecteren op toekomstige opties om het handhavingslandschap in te richten.

Hoofdstuk 4
Operationele regie en samenwerking: drie casussen

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek naar de drie casussen beschreven. Onderzoek is verricht in Amsterdam Centrum, Den Haag Centrum en Ede. De deelvragen 1 en 2 van dit onderzoek zijn leidend voor dit hoofdstuk. Voor elke casus is onderzocht op welke wijze handhaving in de openbare ruimte is vorm gegeven en georganiseerd en welke rol de operationele regie daarbinnen heeft. Ook is voor elke casus onderzocht in hoeverre er wordt samengewerkt tussen gemeentelijke handhavers en de politie en welke knelpunten daarbij in de praktijk naar voren komen. De drie casusverslagen zijn in hoofdlijnen op dezelfde manier opgebouwd. In de eerste paragraaf van elke casus wordt een omschrijving gegeven van de organisatie en achtergronden van de handhaving in de openbare ruimte. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op uitgangspunten die worden gehanteerd als het gaat om de operationele regie. De derde paragraaf gaat over specifieke vormen van samenwerking met de politie en knelpunten die in de praktijk worden ervaren. Iedere casus wordt vervolgens met een slotparagraaf afgesloten. Achtereenvolgens komen Amsterdam Centrum, Den Haag Centrum en Ede aan bod. In de slotparagraaf vindt een reflectie plaats op de resultaten (4.4).

4.1 Gemeente Amsterdam: handhaving in het centrum

4.1.1 Achtergrond en organisatie

Stadsdeel Centrum[10] is een gebied dat binnen de Singelgracht van Amsterdam is gelegen en in het noorden wordt begrensd door het spoor, het IJ en de Zoutkeetsgracht. Per 1 januari 2014 heeft het centrum 86.000 bewoners op acht vierkante kilometer en zijn ruim 95.000 mensen werkzaam binnen dit stadsdeel.[11] De binnenstad kan worden gekarakteriseerd als een vrijetijdsgebied waar een groot deel van de restaurants, cafés, hotels, theaters, bioscoopzalen en podia zijn gevestigd waar jaarlijks miljoenen bezoekers op af komen. Door deze publieke functies is het een aantrekkelijk gebied, niet alleen voor bezoekers, maar ook voor ondernemers. Tegelijkertijd is er sprake van grote doorlopende druk op openbare ruimte door massa's bezoekers.

Er wordt in Amsterdam programmatisch gehandhaafd. In het handhavingsprogramma 2015 zijn verschillende prioriteiten in de openbare ruimte opgenomen. Handhaving in de openbare ruimte is in Amsterdam niet bij één handhavende organisatie ondergebracht maar is belegd bij de resultaatverantwoordelijke eenheid Handhaving & Toezicht (H&T), voorheen Dienst Stadstoezicht, en bij de afzonderlijke stadsdelen. De leiding van H&T is in handen van een directeur, met daaronder een manager handhaving openbare ruimte en vier teamleiders die de handhavers aansturen. De openbare ruimte is in Amsterdam ingedeeld in de drie aandachtsgebieden milieu en afvalstoffen (wet Milieubeheer en Afvalstoffenverordening), wet Mulder (handhaving verkeersvoorschriften) en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Het uitgangspunt is dat de handhavers openbare ruimte integraal handhaven op de problematiek in de openbare ruimte. In totaal heeft H&T ongeveer 200 boa's (waaronder ook de boa's van het veiligheidsteam openbaar vervoer (VOV)). Daarnaast zijn er ongeveer 150 boa's verdeeld over de zeven stadsdelen van Amsterdam. De Vliegende Brigade van H&T richt zich vooral op de APV. Vanwege de enorme APV-problematiek in het Centrum wordt

[10] Tegenwoordig worden de stadsdelen bestuurscommissies genoemd.
[11] Stadsdelen in cijfers 2014, gemeente Amsterdam Bureau Onderzoek en Statistiek.

het grootste deel van het werk daar verricht door handhavers van H&T. Het gaat in dit geval vooral om gedragsovertredingen, zoals uitgaansoverlast, drank- en drugsoverlast, en taxiproblematiek.
In Amsterdam is besloten alleen te werken met boa's en niet met onbevoegde toezichthouders. Er worden ook particuliere boa's ingehuurd (maximaal 25 fte). De boa's van de Vliegende Brigade worden flexibel ingezet in de gehele stad bij stadsdeelgrensoverschrijdende problematiek of capaciteitsproblemen. De Vliegende Brigade van H&T bestaat uit ongeveer 80 boa's openbare ruimte (domein 1). In de periode dat dit onderzoek liep, waren ongeveer 20 boa's van de Brigade werkzaam in het centrum.

Toezicht en handhaving is in Stadsdeel Centrum georganiseerd binnen vier afdelingen. Dit zijn drie lijnafdelingen (toezicht op de bouw, toezicht op het gebruik - exploitatie van gebouwen achter de gevel - en toezicht en handhaving in de openbare ruimte) en een ondersteunende afdeling. Stadsdeel Centrum heeft in totaal 65 handhavers waarvan 27 boa's openbare ruimte (domein 1) in dienst waarvan het merendeel, in tegenstelling tot H&T, wordt ingezet op de wet Mulder en milieu.
Een van de belangrijkste prioriteiten voor Stadsdeel Centrum is op dit moment afvalcontrole. Daarnaast doet Stadsdeel Centrum parkeerhandhaving en objectcontrole. Bij objectcontroles gaat het over steigers, reclameborden, tafels en andere objecten die door winkels en particulieren buiten worden gezet.
De politie is uiteraard ook actief in de openbare ruimte. District Amsterdam Centrum/Noord bestaat uit de vier basisteams Centrum Burgwallen (Beursstraat-Nieuwzijds Voorburgwal, inclusief Nieuwmarkt), Centrum Amstel (IJtunnel- Prinsengracht), Centrum Jordaan (Lijnbaansgracht-Raampoort) en Boven IJ (klimopweg/Waddenweg).[12]
Het onderzoek heeft vooral betrekking op de samenwerking tussen boa's en politie bij het politiebureau aan de Nieuwmarkt, een flexteam van de politie. Hier zijn 57 politieagenten werkzaam. Aanvankelijk was dit een opleidingsbureau voor surveillanten, maar surveillanten gingen na verloop van tijd meer en meer taken binnenshuis doen, zoals bijvoorbeeld arrestantenzorg. Het politiebureau aan de Nieuwmarkt bedient district Centrum en District Noord van extra personeel op het gebied van High Impact Crimes (HIC).[13]

Inzet, taken en professionaliteit

De gemeente Amsterdam heeft besloten te werken met uitsluitend bevoegde handhavers (boa's). Deze boa's zijn RTGB-bevoegd (zie par. 1.5). Volgens een beleidsmedewerker van de gemeente is het hebben van kennis over bijvoorbeeld wet- en regelgeving niet voldoende, ook vaardigheden zijn van belang voor de boa. Hierbij wordt beoogd om een probleemgerichte en integrale aanpak te hanteren waarbij het streven niet moet zijn om uitsluitend bonnen te schrijven. In Amsterdam wordt tevens met een eigen handhavingsacademie gewerkt. Amsterdam heeft, naar eigen zeggen, van elke handhaver in beeld wat zijn of haar competenties en kwaliteiten zijn. Wat betreft competenties en kwaliteit wordt er door enkele respondenten onderscheid gemaakt in drie groepen van handhavers. Volgens een leidinggevende van H&T benadert ongeveer een derde van de boa's de kwaliteit van de politie. Het uiteindelijke streven van H&T is om iedere handhaver op dit 'excellente niveau' te krijgen. In Amsterdam is sprake van een tamelijke 'vergrijsde' handhavingsorganisatie. Tegenwoordig worden vooral jonge mensen aangenomen om te zorgen dat de leeftijdsopbouw van de organisatie meer in balans is. Een van de doeleinden

[12] Volgens het inrichtingsplan Nationale Politie.
[13] High Impact Crimes hebben een grote impact op de samenleving, denk hierbij aan woninginbraken, overvallen, straatroof en geweld.

van de flexibele schil van 25 fte aan particuliere boa's is dat jonge boa's een kans krijgen om uiteindelijk in te stromen naar vast werk. Dat kan zowel bij H&T als bij een stadsdeel zijn. Bij de inzet van boa's in het centrum wordt door H&T in sterke mate geselecteerd op basis van kwaliteit. De gemiddelde leeftijd van deze boa's is ook veel lager dan in de rest van de organisatie.

Het niveau van een boa is volgens respondenten ook van invloed op het beeld (imago) dat bij politiemensen heerst over de boa. Een leidinggevende van H&T geeft aan dat H&T vooral boa's laat samenwerken met de politie die een hoog niveau weten te halen. In dat geval zou er sprake zijn van een 'hele goede synergie'. Volgens de directeur van H&T is bij het grootste deel van de politiemensen het beeld van 'stadswachten die niks kunnen' omgeslagen in 'wederzijds respect'. Het beeld dat burgers hebben van boa's is vaak nog negatief. Opvallend is dat een behoorlijk aantal politiemensen, mede vanwege betere arbeidsvoorwaarden, is overgestapt naar H&T en leidinggevende zijn geworden.

In Amsterdam wordt informatiegestuurd gewerkt. De vliegende brigade wordt op basis van 'real time information' ingezet op plekken en tijden waar stadsdelen een capaciteitstekort hebben of als er sprake is van stadsdeelgrensoverschrijdende problematiek. H&T werkt vanuit dit perspectief meer 'thematisch', terwijl de stadsdelen werken vanuit de 'geografie'. Per maand wordt gekeken of de inzet moet veranderen. Dit betekent dat de boa's niet werken in vaste dagpatronen Ze worden bijvoorbeeld ingezet op (uitgaans)pleinen en in het weekend op donderdag- , vrijdag- en zaterdagnacht.
Er is sprake van toenemende druk op de openbare ruimte vanwege de horeca en toeristenstroom. De politie is zich steeds meer gaan terug trekken uit de openbare ruimte en focust zich op de kerntaken. Door respondenten wordt in dit verband ook wel gesproken over 'schuivende panelen'. De politie schuift de taken ten aanzien van de leefbaarheid van zich af en richt zich meer op HIC. Gevolg is dat H&T, zeker in het centrum van Amsterdam, in feite politieachtig werk verricht. Op de pleinen komt H&T in aanraking met zwaar dronken personen, drugsgebruik en ernstige geweldsovertredingen. Het geweldsspectrum, de intensiteit van het geweld waarmee handhavers te maken kunnen krijgen, is hoog rondom deze locaties en gedurende deze tijden. H&T pakt daarmee steeds meer het werk op dat voorheen eigenlijk door de politie werd gedaan. Ze schuiven qua taakstelling steeds meer op richting het veiligheidsdomein wat de respondenten in Amsterdam vaak aanduiden als 'schuivende panelen'.

4.1.2. Uitgangspunten operationele regie

Naast de 'grote driehoek' met de burgemeester, hoofdofficier van justitie en de hoofdcommissaris van de politie, waar de inzet van de politie wordt bepaald, zijn er in Amsterdam ook subdriehoeken. Deze subdriehoeken zijn georganiseerd per politiedistrict, waarvan het centrum er één is. Inhoudelijk wordt tijdens de subdriehoek onder andere gesproken over problematiek met betrekking tot toezicht en handhaving. Ook worden afspraken gemaakt over bijvoorbeeld samenwerking en informatie-uitwisseling. Het stedelijk handhavingsprogramma is een belangrijk sturingselement voor wat betreft bestuurlijke handhaving. Dit programma is opgesteld door de centrale stad en stadsdelen.
Door het bestuur van de gemeente Amsterdam zijn zeventien handhavingsprioriteiten opgesteld op basis van risicoanalyses. Stadsdelen en diensten maken op basis van dit programma afzonderlijk uitvoeringsplannen. In een handhavingsuitvoeringsplan staat aangegeven hoe de toezicht- en handhavingscapaciteit in wordt gezet op de stedelijke prioriteiten. Ook wordt ingegaan op lokale prioriteiten. Twintig procent van alle

handhavingscapaciteit in de stad wordt flexibel en informatiegestuurd ingezet voor de grootste problemen ('flexthema's') in de stad.[14] In de praktijk is het volgens een leidinggevende van het Stadsdeel Centrum overigens moeilijk om op uitvoerend niveau in te spelen op de lange termijnvisie van de centrale stad, omdat men continu te maken heeft met wisselende (overlast)ontwikkelingen. Dit maakt dat men erg in moet spelen op de actualiteit. 'Daar kan bijna geen plan op worden gemaakt.'

Sinds begin 2015 heeft Stadsdeel Centrum een handhavingsoverleg waarin leidinggevenden van de politie (operationele zaken), Stadsdeel Centrum en H&T bespreken welke problemen er in het gebied zijn, welke handhavers beschikbaar zijn en op welke manier ze samen kunnen werken. Op een lager niveau heeft H&T eens in de twee weken een operationeel overleg met de politie en alle wijkagenten[15] in het centrum van Amsterdam. Tijdens dit overleg wordt voor elke wijk besproken welke problematieken zich op dat moment voordoen en wordt afstemming gezocht over de inzet van boa's.

Samenwerking op basis van gelijkwaardigheid

In Amsterdam wordt tussen handhavingsorganisaties en de politie samengewerkt op basis van eigen verantwoordelijkheden en taakopvattingen. Soms is er sprake van een overlap en op gebieden waar hier sprake van is worden afspraken gemaakt om voordelen te halen uit de samenwerking. In principe ligt de verantwoordelijkheid om samen te werken primair bij de gemeente. Toch neemt ook de politie in de praktijk haar verantwoordelijk als dit nodig wordt geacht. Op papier is er sprake van wisselende vormen van operationele regie ten aanzien van handhavingsprioriteiten. In de praktijk loopt dat door elkaar heen. Een beleidsmedewerker van de gemeente geeft het volgende aan:

> *"Met de politie wordt heel veel samengewerkt, maar wel vanuit de eigen verantwoordelijkheid en de eigen taakopvatting en waar je elkaar treft, probeer je op een slimme manier afspraken te maken hoe je elkaar kan versterken."*

Meerdere respondenten leggen de nadruk op deze vorm van samenwerking; van echte operationele regie door de politie is volgens hen geen sprake. Sommigen kritiseren vormen van operationele regie die bij één organisatie zijn belegd. Er moet vooral sprake zijn van een 'goede mix'. Dit moet gebeuren op basis van gelijkwaardigheid. Zo geeft een teamleider van H&T aan:

> *"Ik vind dat daar een goede mix in moet zitten. Natuurlijk moet iemand de operationele leiding hebben, (.) alleen vind ik wel dat het in goed overleg moet. Het moet niet zijn dat de politie A zegt en wij dat ook moeten doen. Daar moet een goede overlegstructuur voor zijn. (.) Gelijkwaardige samenwerking moet het zijn en niet dat de één alles maar loopt te bepalen."*

Vanzelfsprekend zijn persoonlijke verhoudingen ook van belang bij het vormgeven aan samenwerking. Bij de ene persoon is de wil om samen te werken er wel en bij een ander niet. In Amsterdam blijkt dit een moeilijke opgave. Zo geeft een handhaver van Stadsdeel Centrum aan:

[14] Zie ook Stedelijk Handhavingsprogramma 2015: Centrale Stad en Stadsdelen. Amsterdam, december 2014.
[15] In Amsterdam wordt gesproken over buurtregisseurs in dit verband.

> *"Het is in Amsterdam altijd heel erg moeilijk geweest om een doorlopende goede samenwerking met de politie te krijgen. Heel vaak is er bijvoorbeeld een buurtregisseur die het heel graag wil, de ene wijkteamchef zegt ja en de andere wijkteamchef staat er moeilijk tegenover. Dat is ook wanneer een agent op straat gaat. De ene agent heb je heel goed contact mee en de andere ziet je gewoon helemaal niet staan. Samenwerking met de politie gaat op en af."*

Operationele regie: wisselwerking op basis van deskundigheid

In de praktijk lijkt de gemeente de operationele aansturing van handhavers grotendeels in handen te hebben. Door meerdere respondenten wordt dit als logisch beschouwd omdat de gemeente zowel vanuit financieel oogpunt als bestuursrechtelijk de baas is over de handhavingsorganisaties. De politie is, zo zeggen sommige respondenten, over niemand de 'baas'. Hierbij lijkt men te refereren aan de gezagsverhoudingen waarbij de burgemeester het gezag heeft over de politie in het kader van openbare orde en veiligheid en de officier van justitie in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.
Volgens een wijkagent ligt de operationele regie in de praktijk geheel bij de gemeente. De politie zou volgens deze respondent hooguit een 'verzoek' in kunnen dienen. Een handhaver van Stadsdeel Centrum merkt op:

> *"Wie stuurt ons aan? De gemeente Amsterdam en niet de politie….Het is zelfs zo dat als wij binnen Amsterdam op dit moment grote evenementen hebben, de regie bij ons ligt en niet meer bij de politie. Dat is teruggedraaid. Koninginnedag hebben wij de regie. Vroeger had de politie de regie en nu wij. De gemeente bepaalt (...)."*

Sommige politierespondenten merken op dat operationele regie lastig is omdat gemeente en politie twee verschillende organisaties zijn. Men kan niet een andere organisatie aansturen waar men niet verantwoordelijk voor is. Zo geeft een coördinator van de politie in het Centrum aan:

> *"Operationele regie op andermans club is gewoon erg lastig omdat je altijd te maken hebt met structuren en met leidinggevenden en belangen. Dus dat wordt erg moeilijk. (.) Het zijn allemaal mensen in uniform. Klopt, dat is een overeenkomst, maar het zijn twee totaal verschillende werelden."*

Op verschillende manieren wordt benadrukt dat het de verantwoordelijkheid moet zijn van lokale bestuurders om te kunnen bepalen op welke manier handhavers worden ingezet. In de eerste plaats wordt de terugtrekkende beweging van de politie in de openbare ruimte door respondenten gebruikt als reden dat operationele regie een gemeentelijke aangelegenheid is. Daardoor is de druk om de leefbaarheid in de openbare ruimte te handhaven steeds groter geworden. In de tweede plaats wordt herhaaldelijk aangegeven dat de gemeente nu eenmaal de betalende partij is.

Een manager van H&T geeft aan dat er grenzen zitten aan de operationele regie en instructies van de politie. In Amsterdam West wil de politie bijvoorbeeld graag handhavers inzetten om inbraken tegen te gaan. Dit gaat echter in tegen de prioriteiten en doelstelling die H&T heeft. De gemeente beslist. De manager:

> *"Dat is niet mijn doelstelling, want ik moet van mijn burgemeester APV handhaven. Daar moet ik dus ingrijpen en zeggen: 'terug die mannen.' Als jij (de politie) ze op HIC inzet dan komen ze niet meer bij jou. (.) Je moet steeds zelf de regie vasthouden. De gemeente is nog steeds mijn baas en zegt tegen mij wat we moeten doen. (.) Uiteindelijk beslist de burgemeester wat ik moet doen en dat mag dus nooit indruisen tegen wat de politie in operationele zin met mijn mensen wil doen. Ik zit er dicht bovenop en als het niet goed gaat grijp ik in."*

De veiligheidszorg ligt primair bij de gemeente. De gemeente heeft een breed spectrum aan toezicht- en handhavingstaken, ruim 250 volgens het stedelijk handhavingsprogramma. Een deel van deze taken heeft weinig tot niets met veiligheid te maken. Een manager van de gemeente meent dat het vanuit dit oogpunt logisch is dat de politie niet de operationele regie heeft. Deze respondent is echter ook van mening dat de politie wel de operationele regie op zich kan nemen als het gaat om zaken met een duidelijk veiligheidsaspect, zoals jeugdoverlast, dealeroverlast of drugsoverlast. Een manager van de gemeente:

> *"Naarmate het allemaal verder weg ligt van veiligheid heeft het geen meerwaarde om die politie als regisseur te laten optreden. Dan kunnen we het zelf en dan vragen we de politie er graag bij om onze aanpak te versterken."*

Kortom, als het puur om veiligheid gaat is het zinvol dat de politie de operationele regie heeft. De directeur van H&T geeft aan dat de politie in formele zin bijvoorbeeld de operationele regie op zich neemt als handhavers werken op de pleinen, vanwege mogelijke gewelddadige situaties. Je kijkt in dit geval wie de meest logische partij is om de regie op zich te nemen. De regisseur maakt een plan van aanpak en gaat samen met andere partijen een problematiek aanpakken. Een manager van de gemeente:

> *"Dat is een andere benadering dan de politie onder wiens regie wij dan dingen van de politie moeten gaan doen. Maar andersom moet het ook niet zo zijn dat als wij de regie hebben de politie dan maar ons ding moet gaan doen. Nee, je maakt met elkaar afspraken. Wie doet wat? Wie is goed waarin? Dat doe je allemaal om problemen op te lossen."*

Wel wordt daarbij benadrukt dat het om samenwerking gaat waaruit beide partijen voordelen kunnen halen. Synergie is in dit verband een belangrijke leidraad voor de samenwerking tussen politie en handhavers in Amsterdam. Een leidinggevende van H&T geeft aan:

> *"In principe vind ik dat de aansturing van de boa's een gemeentelijke aangelegenheid is. Heel bewust, want door de vorming van de nationale politie zie je de prioriteiten verschuiven bij de politie ten koste van de inzet op de leefbaarheid. (.) Dus het moet ook aan de lokale bestuurders zijn om de inzet te kunnen bepalen van die handhavers. En dat je dan vervolgens heel goed samen werkt, wat wij dus doen, is prima en dat je dan een win- win krijgt is nog beter. Zo hebben wij dat primair eigenlijk in Amsterdam opgezet en dat werkt eigenlijk ontzettend goed."*

Tot slot geeft ook een andere leidinggevende van de H&T aan dat operationele regie niet mogelijk is omdat handhavers onder de hoede van de gemeente werkzaam zijn. De politie heeft andere prioriteiten (o.a. HIC) dan de gemeente (o.a. handhaven APV). Vanuit deze gedachte zou de gemeente zelf aan de operationele regie moeten vasthouden. Het is zoeken

naar de ‘win- win’ situatie vanuit de samenwerking. Daarbij is het steeds van belang gebruik te maken van de politie waar dat kan. De leidinggevende:

> *“Kijk, ik gebruik de politie met name omdat de informatievoorziening van de politie goed is en met name vanwege de back-up omdat wij zo dicht tegen hun taakuitvoering aanschurken. Als mensen als dagelijkse uitgangsprincipe echt de hele dag alleen maar APV doen, dan doen ze eigenlijk continue politiewerk. Dan heb ik dus de politie nodig als informatiebron, back- up en als samenwerkingspartner.”*

4.1.3. Samenwerkingsvormen met de politie en knelpunten

In deze paragraaf gaan we vooral in op de samenwerking tussen H&T en de politie in het centrumgebied. Boa’s van H&T gebruiken het politiebureau aan de Nieuwmarkt als uitvalsbasis. Op tactisch niveau zijn er twee liaisons van de politie als speciale functionarissen benoemd, die zich bezig houden met de samenwerking tussen beide partijen. De samenwerking is in verschillende convenanten vastgelegd. Interessant is in dit kader vooral het convenant met betrekking tot informatiedeling. De samenwerking is op dat vlak de laatste jaren sterk verbeterd volgens een leidinggevende van H&T. In het verleden wisten politiemensen bijvoorbeeld niet dat boa’s van H&T ergens in het centrum rondliepen. Ook wordt nogal eens neergekeken op handhavers door de politie. Eén van de belangrijke punten is dan ook om beide partijen op de werkvloer meer ‘on speaking terms’ te krijgen. Ook binnen de politie wordt dit beeld onderschreven. Een operationeel expert geeft aan dat een problematische samenwerking tussen politie en boa’s te maken heeft met cultuur, en daaraan verwant de vraag of de boa er wel bij hoort. Belangrijk is het om in dat geval afspraken te maken en vast te leggen op punten waar processen beide organisaties raken. Een convenant zou kunnen dienen als draagvlak om samen te werken. Zo geeft een operationeel expert bij de politie aan:

> *“De cultuur en de weerstand bemoeilijken die samenwerking en als je daar dan gewoon afspraken over hebt of er ligt een convenant…Zo gauw je kan wijzen op een regel is het beletsel om samen te werken weg.”*

Een andere manier om deze weerstand tegen te gaan is het niveau van de boa’s omhoog te brengen. Beide partijen kunnen dan voordelen halen uit de samenwerking. Als één partij de andere partij constant te hulp moet schieten wordt gelijkwaardig samenwerken bemoeilijkt. Een leidinggevende van H&T zegt:

> *“Als politieagenten met een beetje dedain naar het imago kijken van de handhavers dan wordt dat soms ook bevestigd door sommige handhavers en dan is het zaak dat met goede mensen te weerleggen. …in het Centrum werken we met die goede mensen samen. Daar heb je dus echt een hele goede synergie. Daar ben ik heel tevreden over.”*

Ook een andere leidinggevende binnen H&T wijst erop dat er bij het grootste deel van de politiemensen nu sprake is van wederzijds respect en waardering voor het werk dat de boa doet. Hij zegt:

> *“Bij negentig procent van de politie is dat omgeslagen in wederzijds respect. Daar is het beeld weg van stadswachten die niks kunnen. Die waarderen ons op wat wij doen.*

Sterker nog, er zijn legio politiemensen die zeggen: het is heel goed dat jullie op al die overlast dingen zitten. Als je daar gelijk bovenop zit dan betekent het dat wij veel minder criminaliteit krijgen. Wij doen andere dingen maar de dingen die we doen doen we goed."

Samenwerking op 'grijze' gebieden

Tussen veiligheid en leefbaarheid bevindt zich een 'grijs' gebied waar beide organisaties de samenwerking moeten zoeken. Zo geeft een leidinggevende van H&T aan:

> *"Uitgangspunt is dat wij twee onderscheidende organisaties zijn met eigen verantwoordelijkheden, maar op deelgebieden moet je ons niet onderscheiden. Beide organisaties hebben eigen verantwoordelijkheden en vinden elkaar heel erg in het midden. Politie is openbare orde en veiligheid en wij doen openbare ruimte. In het midden zit een groot grijs vlak en daar hebben wij elkaar ontzettend hard nodig."*

Vooral in het centrum van Amsterdam is er sprake van een specifieke problematiek die sterk gerelateerd is aan openbare orde en veiligheid. Soms lopen bepaalde zaken daardoor nog wel eens in elkaar over.
De regels en voorschriften vanuit de APV zijn qua aard sterk vergelijkbaar met activiteiten die de politie uitvoert. H&T schrijft bijvoorbeeld bestuurlijke strafbeschikkingen voor wildplassen, openbaar dronkenschap en drugsgebruik. Een operationeel leidinggevende van H&T zegt:

> *"Wat wij doen zit eigenlijk zo dicht tegen de politie aan dat het ertoe geleid heeft dat er schuivende panelen zijn ontstaan. Wat je nu ziet is dat de politie zich eigenlijk aan het wegtrekken is uit de openbare ruimte en veel meer het recherchewerk doet en wij gaan in die leemte."*

Boa's worden inmiddels ook op onregelmatige werktijden ingezet op het moment en de plek waar de problemen zich voor doen. Dezelfde leidinggevende:

> *"Onze mensen lopen ook op de pleinen (Leidseplein en Rembrandtplein) in de nachtdiensten op donderdag, vrijdag en zaterdag met openingstijden tot 05:00 uur in de ochtend. Dan praat je over zware dronkenschap, zwaar drugsgebruik, ernstige geweldsovertredingen. Kijk, normaal gesproken toen ik hier drie jaar geleden kwam werken was het zo dat handhavers na 02:00 uur niet meer op straat mochten, want dan was het geweldsspectrum politie en nu laten wij onze mensen op de pleinen lopen."*

Dat betekent dat leefbaarheid en veiligheid volstrekt door elkaar heenlopen. Het centrum van Amsterdam is wat dat betreft één groot 'grijs' gebied. De grens van wel of niet optreden lijkt te liggen bij een gewelddadige setting. Een beleidsmedewerker van de gemeente:

> *"…in de praktijk zoeken we met elkaar naar wie nou aan zet is. Zeker beleidsmatig maar dat is ook op straat zo. Als het gaat over veiligheid en als het gaat over mensen die geweld gebruiken is het echt aan de politie en niet aan ons om op te treden. Op straat is daar heel veel aandacht voor om dat goed uit elkaar te houden."*

Een andere beleidsmedewerker van de gemeente beklemtoont dat het niet de taak van boa's is om criminaliteit op te sporen. Dit is een taak voor de politie. Een belangrijke reden hiervoor is het feit dat het gevaarlijke situatie op kan leveren in de praktijk die uit de hand zou kunnen lopen. Hij merkt op:

> *"Dat was de hele discussie die de minister had aangekaart over winkeldiefstal. Er moesten winkeldiefstal boa's komen en toen zeiden wij: daar ga je nou net de grens over omdat dat nou bij uitstek een taak is voor de politie. Daar zit meteen een gevaaraspect bij. De gemiddelde winkeldief laat zich niet zo in de kladden vatten, niet door een boa."*

Dit beeld leeft ook bij de politie. Het benaderen van groepen in een relatief grote gevaarzetting: dan dient de politie op te treden en niet de boa. Een operationeel expert bij de politie:

> *"Dat zit vaak op dat scheve vlak van wat is nog veiligheid en wat is leefbaarheid. Dus snelheidscontroles daarvan denk ik dat je het ook onder leefbaarheid kunt vatten. Het zit altijd op het raakvlak van overlast gedaan door groepen met een grotere gevaarzetting. Is een alcoholist nog te benaderen door handhaving en een nep drugsdealer ook?"*

Niettemin, boa's worden in de praktijk wel degelijk ingezet voor taken die geweld met zich mee kunnen brengen, vooral in de nachtelijke uren werken op de pleinen in het centrum. Een wijkagent meent dat het geen goede zaak is dat boa's op de pleinen toezicht houden. Het geweldsmonopolie ligt bij de politie en het kan niet zo zijn dat de handhaver de rol van de politie op zich neemt want hier hebben ze niet het juiste 'gereedschap' voor.

Boa's in Amsterdam hebben dus veel te maken met openbare orde en veiligheidsproblematiek. Sommige respondenten vertellen dat er op die manier ook voordelen behaald kunnen worden. Vanuit het oogpunt van efficiency kan de politie worden ontlast. Beide partijen zouden voordeel kunnen halen uit de samenwerking. Zo geeft een leidinggevende van H&T aan:

> *"Je zoekt hier (grijs gebied) natuurlijk ook vaak naar win- win, want wat je ziet is dat de politie in toenemende mate in de landelijke prioriteitstelling opschuift naar criminaliteitsbestrijding. Dat gat vullen wij op en soms zie je dus win- win. Voorbeeld is wat hier het donkere dagen offensief heet. In de donkere dagen in december wordt er traditioneel in sommige wijk ingebroken en er is ook vaak vuurwerkoverlast. Dan gaan wij daar rondlopen en zie je ook dat het aantal inbraken daalt, simpelweg omdat wij er zijn. De politie heeft er dan belang bij dat wij er zijn."*

Bij de politie leven verschillende beelden. Lang niet iedereen redeneert in termen van win-win. Dat heeft te maken met het feit dat het werkterrein van de politie breder is en dat de politie boa's vaak moeten bijstaan. Een coördinator van de politie:

> *"Kijk, zij hebben een ander belang als dat wij hebben. Ons taakveld is veel breder. Dan chargeer ik het misschien weer, maar als wij een achtervolging hebben is het gewoon werk. Als zij een achtervolging hebben vinden ze het super spannend. Wat is hun input in het hele verhaal? Welk deel van ons politiewerk nemen zij over? Dat is zo marginaal en bij het kleine deel dat ze overnemen hebben ze onze hulp nog nodig."*

Een andere coördinator bij de politie meent dat boa's een verlengstuk zijn van het werk dat de politie doet:

> *"Ze zijn eigenlijk ons verlengstuk. Wat zij doen kunnen we in alle lagen weer gebruiken, dus het is echt wel waardevol. Op die manier wordt het draagvlak iets vergroot en je hebt er voordelen van. De politie op straat wordt (immers) steeds minder."*

Terugtred politie

Volgens de gemeentelijke en politiële respondenten heeft de politie zich uit de APV en leefbaarheidsgebieden teruggetrokken. De boa's vullen het gat op dat door die terugtrekkende beweging van de politie is ontstaan. Een manager van H&T:

> *"Wat je nu ziet is dat de politie eigenlijk aan het wegtrekken is uit de openbare ruimte en veel meer het recherchewerk doet en wij gaan in die leemte. Ik zal je een voorbeeld geven op basis van cijfers. … De Burgwallen oftewel de rosse buurt en alles daar omheen …daar schrijven mijn twintig mensen op jaarbasis 6000 bestuurlijke strafbeschikkingen op zo'n klein gebied. De politie schrijft er op jaarbasis 900. Daar zie je dus al dat die panelen verschuiven. Voorheen, toen wij er nog niet waren, moest de politie zelf alles schrijven. … Die beschikkingen zijn pure gedragsbonnen zoals wildplassen, wildslapen, openbaar dronkenschap, drugsgebruik, noem maar op…*

Een wijkagent van basisteam Burgwallen benadrukt dat de politie tegenwoordig vooral aandacht heeft voor HIC, terwijl High Volume Crimes zoals auto-inbraken en fietsendiefstal nauwelijks prioriteit hebben. Daarnaast houdt het basisteam zich vooral bezig met noodhulp en service en intake op het bureau. Hierdoor ontstaan problemen voor wat betreft capaciteit. Er zijn geen mensen voor de vele openbare orde problemen in het Burgwallengebied. Volgens hem is de kans dat burgers en bezoekers door de politie worden geverbaliseerd nagenoeg nihil. Volgens een handhaver van het stadsdeel maakt de politie weinig werk van overlast. Ook het aantal aanhoudingen is volgens hem daardoor drastisch teruggelopen.

> *"Er worden geen bonnen gegeven voor roodlicht, er worden geen parkeerbonnen gegeven dus dat ligt helemaal stil, dus wat dat betreft zit je op dit moment helemaal niet in elkaars vaarwater. … Loslopende honden doen ze ook niet. Wildplassen willen ze dan nog wel doen, omdat je van wildplassers vaak agressie te verwachten hebt."*

Maar juist het feit dat de twee organisaties minder in elkaars vaarwater zitten kan problemen met zich meebrengen. Zo wijst een Amsterdamse beleidsmedewerker erop dat niet-handhavend optreden door de politie zijn weerslag kan hebben op hoe de boa door het publiek wordt bejegend.

> *"Iemand gooit iets op straat. (Die politiemensen) doen (daar niks mee). Dan wordt onze handhavingstaak lastiger want de gemiddelde burger denkt toch: de politie vind het niet belangrijk dus dan is het ook niet belangrijk. Loopt onze handhaver daar bij wijze van spreken tien meter achter, dan krijgt die van alles naar zijn hoofd geslingerd want die agent zei niks. …Dat is kennelijk niet sexy genoeg. Als dat wat beter tussen*

> *de oren van de gemiddelde diender komt zou onze handhaving een stuk makkelijker worden."*

Briefings

Er vinden gezamenlijke briefings plaats tussen boa's van H&T en de politie. Boa's van H&T die werkzaam zijn in het centrum starten op in het politiebureau aan de Nieuwmarkt. Daar worden briefings verzorgd. Wel is er sprake van een aparte overlastbriefing en politiebriefing. Een deel van deze briefing wordt bijgewoond door boa's en het deel waarbij het gaat over politiegegevens is bestemd voor de politie. Debriefings zijn minder goed georganiseerd en vinden niet structureel plaats. Over het algemeen wordt er door H&T elke avond een de-briefing georganiseerd waarin de medewerkers op standaardformulieren aangeven waarvoor ze bijvoorbeeld geverbaliseerd hebben. Boa's krijgen ook gezamenlijke briefings op het politiebureau aan de IJtunnel bijvoorbeeld in het kader van de werkzaamheden op de pleinen (meer hierover bij planning en capaciteit). Hierbij gaat het over alles wat relevant is voor de inzet. Bijvoorbeeld over Top 600 jongeren en informatie van de politie over klachten en cafés.

Opvallend is dat boa's van Stadsdeel Centrum niet op structurele basis gezamenlijke briefings hebben met de politie. Soms vindt op basis van een aantal thema's (zoals met koningsdag, horeca en prostitutie) wel een gezamenlijke briefing en de- briefing plaats. Dit was voorheen wel structureel het geval, maar door de wet privacygegevens is dit niet meer toegankelijk voor deze boa's. Daar heerst onvrede over. Zo wordt door een Handhaver van Stadsdeel Centrum aangegeven:

> *"Het is op dit moment zelfs zo dat we niet eens meer het politiebureau in mogen komen. Wij zaten tot voor een paar jaar nog, meerdere keren per week, bij politiebureau IJtunnel en zaten we bij de briefing. Hoorden we alle ins en outs. Daar hadden we ook het zogenaamde smoelenboek van mensen die gezocht werden. Al die gegevens zijn voor ons op dit moment gewoon verboden."*

Mogelijk speelt mee dat H&T een convenant heeft met de politie op het gebied van informatiedeling. Overigens krijgen boa's die zich bezig houden met specifieke onderzoeken ook privacy gevoelige informatie tot zich die alleen voor hun bestemd is, bijvoorbeeld met betrekking tot een iemand uit de top 600. Op dit punt wordt de samenwerking door een leidinggevende van H&T dan ook optimaal genoemd. In het kader van dit convenant mogen boa's op de uitvalsbasis aan de Nieuwmarkt ook gebruik maken van het politie informatiesysteem. Hierin mogen ze echter niet muteren. De samenwerking van de politie met de boa's van het VOV team (openbaar vervoer) is echter nog intensiever volgens een respondent. Dit team mag zelf muteren in het politiesysteem en heeft rechtstreekse toegang tot het politie-informatiesysteem. Dit is echter niet op elk bureau het geval. Een wijkagent geeft aan dat er geen terugkoppeling plaats vindt van informatie omdat de systemen van beide organisaties niet op elkaar zijn afgestemd.

Communicatie via portofoon

Sinds 2009 hebben de handhavers in Amsterdam C2000 portofoons. Gedurende het onderzoek (vanaf 16 juni 2015) is gebleken dat boa's van het politiekanaal zouden worden afgescheiden. Voorheen hadden alle boa's toegang tot de politieinformatie die via de

portofoons werd verspreid. Bij veel respondenten heerst onvrede over deze verandering die de politie heeft ingezet op basis van landelijke richtlijnen: op landelijk niveau worden beslissingen genomen die negatief doorwerken op lokaal niveau. Op dat niveau heeft men volgens respondenten geen duidelijk beeld op welke manier er in Amsterdam wordt samengewerkt tussen handhavers en politie. De praktijk laat zien dat informatiedeling via het politiekanaal wel degelijk een toegevoegde waarde heeft; goede initiatieven op lokaal niveau worden op die manier de 'nek omgedraaid'. Een beleidsmedewerker van de gemeente laat weten dat dit consequenties heeft voor de samenwerking en dat dit haaks staat op de gelijkwaardige samenwerking met de politie:

> *"Vind ik geen goede ontwikkeling. We hebben tegen de politie gezegd dat dit heel veel consequenties heeft voor de juiste wijze van samenwerking en het elkaar kunnen versterken. Wat ons betreft staat het haaks op wat de minister ooit in de Tweede Kamer heeft gezegd wat hij verstaat onder gelijkwaardige samenwerking en informatie-uitwisseling."*

Samenwerken met de politie is op dit vlak dan ook moeilijk. Voor Stadsdeel Centrum zijn de veranderingen nog groter dan voor H&T omdat ze niet bij de briefings zitten van de politie, maar daar bovenop ook niet meer op hetzelfde C2000 kanaal zitten als de politie. Een handhaver van Stadsdeel Centrum geeft aan:

> *"Dat is eigenlijk net weer een beetje veranderd omdat wij van het C2000 kanaal af gesodemieterd zijn zal ik maar zeggen. Samenwerken met de politie is dus heel erg moeilijk."*

In de eerste plaats heerst er onvrede omdat het tot gevaarlijke situaties kan leiden voor boa's die op straat aan het werk zijn. Respondenten van beide handhavingsorganisaties in het centrum geven aan hierdoor de kans ontstaat dat de boa op een gegeven moment in gevaarlijke situaties terecht kan komen zoals een overval of dat ze iemand tegen zouden kunnen komen met een vuurwapen. De veiligheid van de boa komt hiermee in het geding. Indien boa's mee kunnen luisteren via hetzelfde portofoonkanaal beschikken ze over relevante informatie om dergelijke gevaarlijke situaties te vermijden. Een beleidsmedewerker van de gemeente Amsterdam geeft aan dat zij in het verleden in dergelijke situaties de politie konden ondersteunen:

> *"Al onze boa's konden volledig bij alle informatie die via de politiekanalen kwam. Daardoor hebben we ook heel veel assistentie kunnen verlenen als er een winkeldiefstal was. Als de politie er achteraan zat en ze liepen net in de richting van handhavers dan werden ze door hen opgevangen."*

Een leidinggevende van H&T vindt het ook een nadeel dat niet alle informatie wordt gedeeld. Het is een extra bron van informatie die de politie moet missen, vooral omdat boa's meer straaturen maken dan de politie en daardoor meer zien. Boa's fungeren in die zin als extra 'ogen' en 'oren' in de wijk. Volgens deze leidinggevende is het een utopie om te denken dat de informatie bij de politie veiliger is geborgd. Toch bestaat het gevaar dat boa's 'spannende' dingen gaan doen en zich gaan bezig houden met zaken waar ze eigenlijk niet voor zijn. De communicatie die voorheen tweeledig was gaat nu nog maar één kant op. De politie bepaalt of de boa's van Amsterdam deelgenoot worden van hun informatie. Ook heerst er een bepaalde vrees voor wat dit in de toekomst voor gevolgen zal hebben. Hierbij wordt met name

gerefereerd aan de back-up functie van de politie in het geval van een gewelddadige setting. Zo geeft een beleidsmedewerker van de gemeente Amsterdam aan:

> *"Als wij bijvoorbeeld iemand aanhouden en die weigert medewerking dan moeten we bellen of de politie even kan komen (…). Dan hoop je maar dat je het goede nummer hebt en dat ze niet in gesprek zijn."*

Ook bij de politie heerst er onzekerheid hoe dit gaat uitwerken in de praktijk. Een coördinator bij de politie geeft aan:

> *"Hoe het zich gaat vormen? We moeten het allemaal nog zien. (.) Zij hebben nu wel een portofoon waar ze over kunnen roepen maar ze kunnen dan weer niet opvragen. Ze zitten op een aparte frequentie en dat is gewoon lastig."*

Niet iedereen heeft overigens een bezwaar tegen het feit dat de boa's niet meer op hetzelfde kanaal als de politie werken. Alles staat of valt met goede afspraken. Een leidinggevende binnen H&T:

> *"Ik heb er niet zo'n bezwaar tegen. Je kunt altijd in gevallen dat je heel nadrukkelijk samen optreedt het kanaal openzetten en verder hebben we de afspraak, stel dat onze mensen op de pleinen lopen en via de politie portofoons komt informatie binnen die voor ons relevant is geeft de meldkamer van de politie dat onmiddellijk aan onze meldkamer door."*

Een leidinggevende van H&T wijst erop dat de back-up functie vanuit de politie goed is geregeld. Ze zijn snel ter plaatse en behandelen boa's wat dat betreft alsof het collega's zijn. Ook de politie onderschrijft dit beeld. Een coördinator bij de politie:

> *"Openbare orde problematiek in deze wijk betekent dat je af en toe ook een vuist gaat maken. Veel handhavers deinzen er voor terug en dan ga ik er tussen staan. Ik ben je back-up. Je hebt mijn portofoon en als ze agressief worden dan ben ik of één van mijn collega's bij je. Dat is de samenwerking. Prima, het gaat goed."*

Een manager van H&T wijst er overigens op dat de boa's – ook als zij in de nachtelijke uren werken – niet te snel een beroep op de politie moeten doen bij een aanhouding:

> *"Nu hebben we een afspraak met de politie. Mijn handhavers lopen in koppels en als je een aanhouding hebt, zorg je eerst dat je zelf de aanhouding doet. Als dat niet lukt, roep je het koppel erbij en als dat niet lukt, roep je de politie pas."*

De grens tussen politieel en gemeentelijk handhaven ligt volgens deze respondent bij de te verwachten gewelddadige of gevaarlijke setting. Maar beheersbaar of 'normaal' fysiek geweld hoort er volgens hem gewoon bij.

Planning en capaciteit

Veel problemen in het centrum van Amsterdam spelen zich af in de avond en nachtelijke uren. Zoals gezegd, H&T heeft te maken met een tamelijk verouderd personeelsbestand. Een deel van het personeelsbestand – ouder dan 50 jaar – hoeft niet meer na 24.00 uur te werken

vanwege arbeidsvoorwaarden. Probleem is dat een groot deel van het personeel niet op die momenten ingezet kan worden indien dat nodig is. Amsterdam is zodoende ook bezig met een strategisch personeelsbeleid. Met dit beleid neemt de organisatie meer jonger personeel aan om op die manier het personeelsbestand meer in balans te krijgen qua leeftijdsopbouw. In de praktijk worden vooral jonge boa's ingezet in het centrum van Amsterdam door H&T omdat het niveau van de jonge boa's vaak hoger is. De lat wordt dan ook hoger gelegd voor mensen die worden aangenomen. Een van de leidinggevenden van H&T:

> *"Wat ik nu doe in het centrum is dat daar ook echt alleen maar geselecteerd boa's naartoe gaan. De gemiddelde leeftijd daarvan is veel lager dan van de rest van de organisatie."*

Inmiddels worden boa's in Amsterdam ook op andere tijdstippen ingezet. Sinds april 2015 draait er een pilot op het Rembrandtplein waarbij wordt samengewerkt tussen politie en H&T. De operationele leiding ligt in handen van H&T. In de weekenden worden nachtdiensten gedraaid en wordt gehandhaafd op APV, overlast en taxi's. Elke donderdag, vrijdag en zaterdagnacht zijn boa's van H&T daar van 23.00 uur tot 07.00 uur. Voorheen was het werk op de pleinen meer een politieaangelegenheid. In die periode werden er eigenlijk alleen maar dag- en avonddiensten gedraaid door H&T. Ook boa's van Stadsdeel Centrum werken op alle denkbare tijdstippen. Probleem is dat Stadsdeel Centrum te maken heeft met een beperktere capaciteit dan H&T en daardoor kunnen ze de inzet niet (meer) leveren. Een leidinggevende van Stadsdeel Centrum geeft aan:

> *"Met die 27 handhavers moet ik de dagdiensten draaien, avonddiensten, weekenddiensten overdag en 's nachts. Het gebeurt dus dat ik niet meer dan 1 of 2 koppels op straat heb lopen en die moeten dan het hele centrum van Amsterdam bedienen. Dus al zouden we het willen, het is onmogelijk. De burgemeester wil dat op de pleinen, het Leidseplein en het Rembrandtplein, extra handhavingsinzet is. De problematiek op die pleinen is gigantisch. Er is heel veel agressie, dronkenschap, vechten, spugen en wildplassen, je wilt niet weten hoe groot die problematiek is. Dat kan ik niet leveren want dan heb ik niets meer op straat lopen. Wij zouden het nooit zonder H&T kunnen."*

Probleem is dat afspraken die in het verleden gemaakt zijn niet konden worden nagekomen door Stadsdeel Centrum. Voorheen is is er wel samenwerking tussen wijkteam Nieuwmarkt en Stadsdeel Centrum geweest. Een coördinator van de politie:

> *"Ze waren met een kleine club en een heel breed werkgebied eigenlijk en daarin konden ze de afspraken die ze hadden van het leveren van vier mensen niet na komen en werden het twee mensen. Op een gegeven moment zeiden ze: we kunnen het gewoon niet."*

Volgens een coördinator van de politie wordt de samenwerking met boa's van H&T er niet beter op nu de organisatie steeds meer taken op zich gaat nemen. Met de huidige capaciteit kun je het werk niet aan:

> *"De samenwerking is er niet beter op geworden het laatste half jaar doordat ze inderdaad extra taken hebben gekregen zoals de pleinen en dat ze er 's nachts moeten staan. Dus ze hebben eigenlijk teveel werk voor de mensen die ze hebben. Ze gaan ten onder aan hun eigen succes. Maar nu gaan ze weer heel veel met taxi's doen. Dat*

moet van de burgemeester (...) Ze hebben 80 man of zo en hebben wel werk voor 140 man bij wijze van spreken."

De planning en capaciteit zijn twee knelpunten in Amsterdam om de samenwerking optimaal vorm te kunnen geven. Een leidinggevende van H&T pleit voor een intake rooster zoals dat bij de politie het geval is:

> *"Het blijft gewoon ingewikkeld die samenwerking. De basis is dat we natuurlijk twee organisaties zijn. Het gaat eigenlijk altijd verkeerd met de roosters. Daar waar je vaste mensen wilt, zijn die niet voorhanden."*

H&T werkt informatiegestuurd en die informatie komt uit verschillende bronnen.[16] Dit betekent een flexibele inzet en daarvoor zijn ook flexibele roosters noodzakelijk om op de juiste momenten boa's in te kunnen zetten. Dit levert nog een knelpunt op. Een leidinggevende van H&T:

> *"Je kunt natuurlijk een rooster maken waardoor je gewoon door de hele week een bezetting hebt, dat is de klassieke manier. Alleen dat staat haaks op informatie gestuurd handhaven. Het ambtenarenreglement is gebaseerd op een soort bezetting door de week heen en niet op de noodzaak. (Dat gaat ten koste van) de flexibiliteit die je via informatiegestuurd handhaven wel zou willen hebben."*

Volgens respondenten zijn er nog slagen te maken als het gaat om het delen van informatie tussen de politie en handhaving. Amsterdam is volgens een leidinggevende van Stadsdeel Centrum zelf ook nog niet in staat om goed de informatie te organiseren. Er wordt op dit moment aan gewerkt om alle informatie te verzamelen in een systeem: Dashboard. Een van de knelpunten daarbij is dat de informatie van de politie niet actueel is, omdat er geen toegang is tot het systeem. Daarnaast ontbreekt politie-informatie over de horeca.

Slot

Handhaving van de openbare ruimte in het centrum van Amsterdam is versnipperd. Handhaving is immers belegd bij drie verschillende partijen, namelijk H&T, Stadsdeel Centrum en politie. In Amsterdam wordt alleen met bevoegde handhavers gewerkt (boa's). Knelpunt is het verouderde personeelsbestand. Momenteel selecteert men bij het aannemen van nieuwe mensen vooral op leeftijd en kwaliteit. De professionaliteit van handhavers is de afgelopen jaren verbeterd.
Wat betreft de inzet van handhavers houden handhavers van Stadsdeel Centrum zich vooral bezig met milieu en Wet Mulder, handhavers van H&T richten zich vooral op de APV in het Centrum. Er wordt informatiegestuurd gewerkt. Handhavers van H&T worden ingezet op de plekken en tijdstippen waarop problemen zich voor doen. Dit houdt in dat ze ook worden ingezet op de (uitgaan)pleinen in de weekenden en nachtelijke uren. Vanwege de aard van de problematiek (zoals uitgaans-, drank- en drugsoverlast) en de intensiteit van geweld dat hiermee gepaard kan gaan, verrichten handhavers van H&T politieachtige taken. Zij worden ook geacht 'normaal' fysiek geweld te kunnen beheersen. De politie richt zich meer op HIC en schuift taken ten aanzien van de openbare ruimte steeds meer van zich af (handhaving van apv en overlast). Dit is een ontwikkeling die al langer gaande is. H&T vult vervolgens de leemte op die de politie achter laat. Er vindt ook nauwelijks samenwerking plaats met

[16] Op weg naar een intelligente informatiegestuurde inzet. Actieprogramma Informatie Gestuurd Handhaven 2014-2015.

wijkagenten. De wijkagenten nemen overigens wel leefbaarheidstaken op zich, vooral overleggen met winkeliers en horeca.
De leidende metafoor in Amsterdam voor de manier waarop uitdrukking wordt gegeven aan operationele regie is 'schuivende panelen': gemeente en politie nemen afhankelijk van de problematiek wisselend de operationele regie op zich. Regie wordt in Amsterdam vooral uitgelegd in termen van deskundigheid. Managers en beleidsadviseurs van de gemeente menen dat operationele regie wisselend kan worden benut door de twee partijen. Bedoeling is te schakelen tussen verschillende vormen van regie. In de praktijk is het echter moeilijk om gestalte te geven aan dat schakelen. De operationele sturing lijkt in de praktijk vooral in handen te zijn van de gemeente.
Vanwege de taakstelling van Stadsdeel Centrum (milieu en Wet Mulder) en H&T (APV) werkt vooral H&T intensief samen met de politie in het centrum van Amsterdam. Samenwerking is vastgelegd in verschillende convenanten, waaronder informatiedeling. De samenwerking tussen H&T en politie is sterk verbeterd de laatste jaren. In het verleden werd door veel politiemensen neergekeken op handhavers. Door de vergrote professionaliteit van deze groep lijken politiemensen momenteel positiever naar boa's te kijken. Er is wederzijds respect en waardering.
In het centrum van Amsterdam is het onderscheid tussen veiligheid en leefbaarheid bijna niet te maken. Het wordt beschouwd als grijs gebied. Hier komt ook de politieachtige inzet van handhavers van H&T in naar voren. Toch wordt een gewelddadige setting doorgaans beschouwd als het grensvlak waarop handhavers moeten terugtreden en de politie aan zet is. Synergie is de leidraad voor de samenwerking tussen H&T en de politie. Grootste knelpunt die de samenwerking bemoeilijkt is het feit dat boa's niet meer op hetzelfde portofoonkanaal van de politie actief zijn en daardoor veel informatie missen. Dit kan leiden tot gevaarlijke situaties voor boa's. Ook kunnen zij hierdoor de politie niet assisteren als extra ogen en oren in de wijk. Een ander knelpunt heeft te maken met de beperkte capaciteit van het Stadsdeel Centrum die niet kan voldoen aan de vraag om ook in de nachtelijke uren werkzaamheden te verrichten. Ook de beperkte flexibiliteit van het rooster belemmert een optimale samenwerking.

4.2. Gemeente Den Haag: handhaving in het centrum

4.2.1. Achtergrond en organisatie

Stadsdeel centrum is een gebied met ongeveer 100.000 inwoners. Dit deel van Den Haag bevat buurten en wijken die sterk van elkaar verschillen. Het centrum heeft buurten die zowel tot de rijkste als de armste van Nederland behoren. De Schilderswijk is de meest kinderrijke wijk van Den Haag (26 procent van de inwoners jonger dan vijftien jaar), terwijl Willemspark de minst kinderrijke wijk is (acht procent van de inwoners jonger dan vijftien jaar). Er is een bijzonder grote diversiteit aan nationaliteiten in het stadsdeel Centrum; slechts dertig procent van de inwoners is van Nederlandse afkomst. In de Archipelbuurt is 61 procent van de inwoners van Nederlandse afkomst, terwijl dit percentage in de Schilderswijk op tien procent ligt.[17] Deze diverse samenstelling van centrumwijken leidt er mede toe dat iedere wijk specifieke soorten problematieken heeft.

Belangrijke recente ontwikkelingen in Den Haag zijn in de eerste plaats het gevolg van het beleidsplan *Handhaven op Haagse Hoogte*[18], vastgesteld in 2011. Dit beleidsplan vormt de aanzet voor de huidige aansturing van de leefbaarheidshandhaving openbare ruimte zoals deze tussen de politie en de gemeente Den Haag is vastgelegd in een convenant in 2013. Uitgangspunt is dat de 'brede' boa's die stadsdeelgericht (dus niet alle handhavers die onder de handhavingsorganisatie vallen) werken, zijn ondergebracht in negen handhavingsteams bestaande uit gemiddeld acht tot zestien boa's. De negen handhavingsteams zijn per 1 januari 2014 gehuisvest in de wijkbureaus van de politie. De dagelijkse operationele aansturing wordt uitgevoerd door een operationeel leidinggevende van de politie in het wijkbureau. Stadsdeel Centrum is het enige stadsdeel waar twee handhavingsteams actief zijn vanwege de omvang van het gebied en problematiek. Voorheen werden de handhavers op het stadsdeelkantoor aangestuurd door een teamchef die was gedetacheerd vanuit de politie. Het district Centrum bestaat uit drie basisteams, namelijk de Jan Hendrikstraat, Hoefkade en de Heemstraat. De twee handhavingsteams zijn (facilitair) gevestigd aan de Jan Hendrikstraat en de Heemstraat, waarbij de Heemstraat en Hoefkade het team 'delen'. Beide handhavingsteams bestaan uit twaalf boa's.

Een tweede recente ontwikkeling betreft de beleidsnota *Doorpakken met Haagse Kracht*[19]. Met ingang van 1 januari 2015 zijn alle disciplines van de handhavingsketen van het domein openbare ruimte ondergebracht in één handhavingsorganisatie vallende onder Dienst Stadsbeheer. Denk hierbij aan parkeercontroleurs, boswachters, leefbaarheidshandhaving, toezichthouders, vergunningverlening, APV en de juridische handhaving daarvan. Het tactisch centrum is een nieuw onderdeel daarbinnen. Dit is een centraal punt waar alle kennis en informatie over handhaving in Den Haag samen komt. Op basis van deze gegevens kunnen handhavers worden ingezet op de juiste plekken en momenten. Bij de handhavingsorganisatie in Den Haag zijn 137 boa's domein 1 werkzaam die worden ingezet voor de zogenaamde 'brede' handhaving. Daarnaast zijn er 115 parkeercontroleurs die deels als boa en deels als fiscaal toezichthouder werkzaam zijn. De handhavingsorganisatie huurt ook boa's in voor flexibele zaken (bijvoorbeeld in het kader van taxi handhaving en fiscaal toezicht). Volgens het hoofd van de handhavingsorganisatie is het inhuren van boa's efficiënt en nuttig vanwege de flexibele inzet.

[17] Aan de slag in het Centrum! Bestuurlijke samenvatting stadsdeelplan 2012-2015.

[18] Handhaven op Haagse Hoogte. Beleidsplan voor de handhaving van de leefbaarheid van de openbare ruimte, 14 juni 2011.

[19] Nota handhaving buitenruimte. Doorpakken met Haagse kracht 2015-2018, 23 maart 2015.

De aanpak van leefbaarheidsproblemen is drieledig vormgegeven. In de eerste plaats zijn er stadsbrede prioriteiten geformuleerd die voor heel Den Haag leidend zijn gedurende een periode. In de tweede plaats is er op stadsdeelniveau ook ruimte voor specifieke prioriteiten in de stadsdelen. In de derde plaats vinden periodiek handhavingsacties plaats met verschillende instanties voor urgente problemen en opeenhoping van overlast. De lange termijn doelstellingen van de handhavingsorganisatie zijn belegd in het Handhavingsprogramma. De drie stedelijke prioriteiten in de huidige beleidsperiode zijn hondenoverlast, afval op straat en fout parkeren. Op stadsdeelniveau worden door de gemeente en politie een leefbaarheidsscan en veiligheidsscan gemaakt. De scans worden behandeld in de driehoek en Bestuurlijke Stuurgroep. Deze scans vormen de basis voor het uitvoeringsprogramma van het stadsdeel dat jaarlijks wordt vastgesteld in het veiligheidsoverleg van het stadsdeel. In dit maandelijkse veiligheidsoverleg zijn alle partijen die van belang zijn voor de leefbaarheid en veiligheid vertegenwoordigd. De basisteamchefs, de stadsdeeldirecteur en het teamhoofd van de handhavingsorganisatie zijn daarvan onderdeel. Iedere partij wordt ‘gevoed’ met informatie vanuit de ‘basis’, namelijk de politie door de ploegchefs en de wijkagenten, het stadsdeel door de burger en de handhavingsorganisatie vanuit het bestuur, het tactisch centrum en de handhavers. In het veiligheidsoverleg is het uitvoeringsprogramma voor een groot deel leidend, maar er is ook ruimte om in te spelen op de actualiteit.

Inzet, taken en professionaliteit

De handhavers van de handhavingsteams houden zich met name bezig met de APV. De drie stedelijke prioriteiten hondenoverlast, afval op straat en fout parkeren zijn daarbij leidend. Handhavers gaan te voet, met de fiets, met de elektrische scooter en met de auto. Volgens een mentor van een handhavingsteam uit het centrum hebben de handhavers, met uitzondering van de stedelijke prioriteiten, een vrije rol om op te pakken wat ze tegen komen op straat zonder specifieke aanwijzingen. Vaak zijn handhavers op dagelijks niveau bezig met Meldingen Openbare Ruimte (MOR). Het gaat hier om meldingen na klachten van burgers die dagelijks binnenkomen via het internet en binnen drie dagen moeten worden teruggekoppeld. Binnen de handhavingsteams werken vier typen medewerkers, junior, medior, senior en mentor. De junior houdt zich bezig met de minder zware problemen, zoals het hondenbeleid. Van een medior wordt aanvullend verwacht dat ze ook een plan van aanpak op kunnen stellen. De senior verricht alle werkzaamheden die de junior en medior kan, maar houdt zich ook bezig met horeca- en evenementencontroles. De mentor heeft daarnaast een meer coördinerende en coachende functie.

In de beleidsperiode 2011-2014 is de capaciteit voor de leefbaarheidshandhaving gegroeid van 100fte naar 125fte. De komende jaren groeit de capaciteit naar 175 handhavers in 2018. Alle gemeentelijke handhavers zijn gecertificeerd met de opleiding tot Buitengewoon Opsporingsambtenaar, Controleur Openbare Ruimte (COR) en fysieke weerbaarheidstraining (RTGB niveau 3). Meerdere respondenten geven aan dat in de afgelopen jaren de professionaliteit en het imago van handhavers in Den Haag is verbeterd. Volgens een leidinggevende van de handhavingsorganisatie heeft de handhavingsorganisatie door de groeiende capaciteit een kwaliteitsslag gemaakt door mensen van een hoger opleidingsniveau aan te trekken. Gemiddeld heeft de boa een MBO-3 niveau. Wel kan ongeveer tien procent van het personeelsbestand worden aangeduid als oude ‘Melketiers’. Volgens een direct toezichthouder van de politie blijft de algemene professionalisering in Den Haag hierdoor wat achter. Enkele respondenten geven aan dat er een verschil in niveau zichtbaar is tussen de ‘jongere garde’ handhavers die nu een opleiding volgt en de ‘oudere garde’ handhavers. De nieuwe lichting handhavers is op het vlak van houding, gedrag en bejegening een stap verder.

De verwachting is dat de oudere handhavers het niveau na verloop van tijd, door de landelijke opleidingen, niet meer aan zal kunnen en de nieuwe lichting handhavers wel weet door te stromen naar een hoger niveau.

In de komende beleidsperiode, tot 2018, zal de capaciteit van de handhavingsorganisatie op de leefbaarheidshandhaving wederom worden uitgebreid. Deze personele uitbreiding zal met name worden ingevuld met bestaand personeel vanuit de eigen organisatie. De afdeling parkeercontrole wordt namelijk kleiner vanwege de komst van de scanauto. Of dit ten goede zal komen aan de professionaliteit van de organisatie is de vraag. Een projectleider van de politie geeft aan dat het ‘wishful thinking’ is om te stellen dat door deze ‘achterdeur constructie’ meer handhavers worden aangesteld die op het gewenste niveau (MBO-3) zitten. Volgens de gemeente wordt dit gewaarborgd door strenge selectie en de hoge eisen die aan handhavers worden gesteld. Niet iedereen stroomt door.

4.2.2. Uitgangspunten operationele regie

Zoals gezegd, in Den Haag ligt - althans op papier - de operationele regie bij de politie en sluit daarbij aan op de uitgangspunten zoals in de Beleidsregels BOA zijn vermeld. De uitgangspunten voor wat betreft de aansturing van de leefbaarheidshandhaving, zoals dat in Den Haag wordt aangeduid, zijn eind 2013 in een convenant vastgelegd. De boa’s leefbaarheidshandhaving van de handhavingsorganisatie zijn onderverdeeld in negen handhavingsteams, met daarin acht tot zestien boa’s per team, die gehuisvest zijn in het wijkbureau van de politie. De boa’s hebben een eigen werkplek binnen het wijkbureau waarbij ze gebruik kunnen maken van de faciliteiten van de politie. Zij worden dagelijks operationeel aangestuurd door een ploegchef van de politie, die hiërarchisch valt onder de leiding van het wijkbureau van de politie. Boa’s behouden hun eigen taakstelling als het gaat om de leefbaarheidshandhaving en blijven ook in dienst van de gemeente Den Haag. Ook blijft de gemeente Den Haag verantwoordelijk voor de personele zorg van de boa’s. Hiervoor zijn vijf teamhoofden aangesteld. Ook houden de teamhoofden toezicht op deze teams. Achterliggende reden, zoals vermeld in het convenant, om de samenwerking op deze manier vorm te geven is om de integrale samenwerking tussen gemeente en politie in de openbare ruimte te verbeteren. Daarnaast wordt beoogd om meer samenhang te creëren tussen leefbaarheid en veiligheid. Ook wordt beoogd om projectmatig in te zetten op basis van probleem-, plaats- en tijdgerichte aspecten en het uitwisselen van sturingsinformatie.

Positionering veiligheidsoverleg

Respondenten van zowel de gemeente als de politie merken op dat binnen het veiligheidsoverleg op stadsdeelniveau nog verbeteringen mogelijk zijn. Onderscheid kan worden gemaakt tussen het strategisch, tactisch en operationeel niveau. Lange termijn doelen (strategisch) worden vertaald naar korte termijn doelen (tactisch), die op hun beurt worden door vertaald in operationele activiteiten. Iedere maand vindt een veiligheidsoverleg plaats op tactisch niveau. Volgens een projectleider van de politie wordt in dit veiligheidsoverleg gewerkt op basis van signaleren en adviseren. Dit houdt feitelijk in dat iedereen zijn ‘kaarten’ op tafel kan leggen en vervolgens wordt op basis van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden gekeken bij welke partij deze keuzen ‘thuis’ hoort. Theoretisch gezien is het model, volgens het hoofd van de handhavingsorganisatie, kloppend. Volgens deze respondent domineren openbare orde en veiligheidsvraagstukken echter nog de agenda van het overleg ten opzichte van de leefbaarheidsvraagstukken. Inhoudelijk moet de

handhavingsorganisatie, naar eigen zeggen, meer bijsturen dan voorheen het geval was om zodoende de eigen visie en opdracht voor leefbaarheid te ‘bewaken’. Dit heeft er deels mee te maken dat de operationeel leidinggevenden van de politie, die dagelijks de leiding hebben over de handhavers, weinig affiniteit met leefbaarheidshandhaving hebben. Anderzijds spelen ook andere factoren een rol, zoals persoonlijke factoren (gedrag en houding) en culturele factoren. Door de reorganisatie van de politie is het, volgens een leidinggevende van de handhavingsorganisatie, moeilijk om in samenwerking te investeren vanwege de beperkte continuïteit binnen de politieorganisatie.

Ook op andere vlakken hebben politierespondenten kritische kanttekeningen geplaatst bij het veiligheidsoverleg. In het veiligheidsoverleg is een groot deel (volgens sommige respondenten ongeveer 75 procent) van de activiteiten gebaseerd op de drie stedelijke prioriteiten. In het veiligheidsoverleg zou ruimte moeten zijn om voor het overige deel van de activiteiten in te spelen op de actualiteit. Dit gaat niet altijd even goed volgens een projectleider van de politie. Gevolg is dat handhavers hun ‘ding’ blijven doen, gebaseerd op de stedelijke prioriteiten, als ze niet worden aangestuurd. De vraag is of ze dan wel de taken doen waarvan op tactisch niveau wordt gezegd dat het belangrijk is. Een projectleider van de politie:

> *“Ik maak zelf altijd de vergelijking met een werkster in huis die iedere week andere dingen doet. De ene week de keuken, de andere week stofzuigen en de andere week de ramen zemen. Als ik haar niet aanstuur denk ik dat ze alleen maar stofzuigt. Dat is het makkelijkste en dat doet ze altijd al. En dat zie je met handhavers ook, maar in een andere setting. Ze doen al jaren hun werk, maar als je niet expliciet meegeeft wat je ook belangrijk vindt, dan doen ze wat ze al jaren doen.”*

Binnen de handhavingsorganisatie wordt door enkele respondenten aangegeven dat de lijnen om opdrachten te verstrekken in het veiligheidsoverleg, en het uitvoerend overleg waarin de rol van iedere partner wordt bepaald, langer zijn geworden. Dit maakt het lastiger in te kunnen spelen op de actualiteit. Een leidinggevende binnen de handhavingsorganisatie:

> *“Het is bij ons gewoon lastig om je inhoudelijke taakstelling en opdracht te realiseren. Het begint er mee dat als de politie in ons model de dagelijkse aansturing heeft, je goed je opdracht moet formuleren. Dat lukt op hoofdlijnen wel. We hebben drie stedelijke prioriteiten en er zijn stadsdeelplannen waarin is uitgewerkt wat je moet doen. Maar handhaven is juist ook heel erg inspelen op de actualiteit. De situatie verschilt per wijk en dat moet je nu eigenlijk allemaal op papier gaan vastleggen. Lijnen worden langer.”*

Een manager van de handhavingsorganisatie ziet hetzelfde probleem in de praktijk. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de opdrachtverstrekking aan de handhaver op dagelijkse basis niet meer wordt gegeven door de handhavingsorganisatie maar door de politie.

> *“Wat je heel erg merkt is dat waar je vroeger kon zeggen: ‘het gaat even iets minder op het strand, we willen echt even onze inzet veranderen’, moeten we dat nu eigenlijk in het veiligheidsoverleg richting de politie doorsluizen en dan pas doen. Dus er is gewoon iets meer omweg ingebouwd.”*

Uit deze opmerkingen blijkt dat de aansturing complex en soms omslachtig verloopt: eerst is het veiligheidsoverleg aan zet, dan een uitvoerend overleg en de rol van partners daarin. Er

zitten haken en ogen aan het model. Respondenten binnen de handhavingsorganisatie hebben het gevoel veel moeite te moeten doen om ervoor te zorgen dat de handhavers wel de goede dingen doen. Een manager van de handhavingsorganisatie:

> *"In het begin zagen we dat heel veel werd geschreven voor afval omdat het een prioriteit voor ons was. Daar krijgen we ook geld voor en dat moesten we ook doen. Je zag dat ineens kelderen omdat het niet een ding is dat de politie normaal gesproken doet. Ze gingen ineens enorm omhoog met fietsencontrole."*

De gemeente heeft dus te maken met een veranderde prioritering op uitvoerend niveau. In sommige opzichten krijgen politieprioriteiten voorrang, waaronder woninginbraken. Boa's moeten regelmatig in wijken lopen waar een golf aan inbraken is geweest. Sommige respondenten menen dat de politie beter van de prioriteiten van de gemeente doordrongen moet worden. Ze wijzen erop dat boa's in feite twee heren dienen. De gemeente moet in de gaten houden dat handhavers geen politiemensen worden. Zoals een leidinggevende van de handhavingsorganisatie zegt: "Als je ergens maar lang genoeg zit dan identificeer je je met dat bedrijf."

Volgens een beleidsmedewerker van de gemeente moet de rolverdeling binnen het veiligheidsoverleg duidelijker worden. In vergelijking met andere thema's is leefbaarheid een ingewikkeld thema waarbij planmatiger en grootschaliger moet worden gewerkt. Duidelijk moet worden wie welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft. Respondenten van zowel de politie als gemeente geven aan dat daarover nog veel onduidelijkheden zijn. Het veiligheidsoverleg en de uitvoeringsprogramma's dienen meer 'to the point' te zijn. Een coördinerend wijkagent legt uit dat de handhavingsorganisatie op 'projectmatige basis' meer maatwerk moet leveren en niet alleen een 'dik rapport' naar het operationele niveau moet sturen waarbij politiemensen er zelf maar de belangrijkste punten uit moeten halen.

Kritiek op bonnen schrijven

Meerdere respondenten zijn ook kritisch op de visie (en het gebrek daaraan) van de gemeente Den Haag op handhaving in de openbare ruimte. Een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van het veiligheidsoverleg is, volgens een projectleider van de politie, dat wordt gewerkt op basis van een integrale en probleemgerichte aanpak. In vergelijking met het verleden toen de betrokken partijen vooral op zichzelf gericht waren, is dat wel verbeterd. Toch worden andere partijen wel eens vergeten door de gemeente. Een chef wijkzorg van de politie:

> *"Wat ik zie is dat de gemeente erg versnipperd werkt. Dat aan de voorkant niet echt wordt nagedacht wat je aan de achterkant nodig hebt om het probleem op te lossen. Alleen handhaven is niet het probleem oplossen. Het heeft ook te maken met andere diensten die dingen moeten doen om tot een oplossing van het probleem te komen. Werkt dat niet meer, dan moet je handhaving inzetten."*

De gemeente Den Haag stuurt op het schrijven van bonnen, maar er is geen bonnenquotum. Er is wel voor een aantal prioriteiten een lik op stuk beleid: niet meer waarschuwen maar schrijven. Dit geldt voor de grootste ergernissen van burgers. Volgens het hoofd van de handhavingsorganisatie kan aldus daadkrachtig worden opgetreden. Meerdere respondenten van de politie hebben kritiek op het bonnen schrijven. Een chef wijkzorg van de politie geeft aan dat het bonnenbeleid binnen de handhavingsorganisatie een doel op zichzelf is geworden.

Handhaven lijkt op deze manier vooral een kostendekkende post en de vraag is in hoeverre het de leefbaarheid bevordert. Een politieagent:

> *“Het is ook gewoon bekend dat er handhavers zijn die denken: oh ik moet vandaag tien bonnen schrijven. Dan krijg je dat hij in Scheveningen tien parkeerexcessen heeft gedaan en tien bonnen heeft geschreven. Maar dan heb je op de leefbaarheid geen bal gedaan. Dat is natuurlijk ook het gevaar om die quota te stellen.”*

Het heeft volgens een direct toezichthouder van de politie te maken met twee sterk verschillende culturen. De politie is volgens deze respondent oplossingsgericht bezig, terwijl de handhaver van de gemeente als opdracht heeft om bonnen te schrijven zonder na te gaan hoe een probleem daadwerkelijk opgelost kan worden. De politie en gemeente hebben al jaren een verschil van visie op dit vlak volgens een chef wijkzorg van de politie. Een projectleider van de politie geeft aan dat de gemeente meer vanuit de output stuurt (bonnen) en dat de politie eerder op outcome (gedragsverandering) wil sturen. Hij zegt:

> *“Als de gemeente nu nog heel veel vanuit de output stuurt, willen wij graag als politie op de zingeving sturen. Het is mooi om te zeggen dat er 250 bekeuringen per jaar geschreven moeten worden. Wat zegt die 250 bekeuringen mij? Op het moment dat je het vanuit de zingeving bekijkt kan je zeggen dat we 25 bekeuringen hebben geschreven, omdat we daar op een hele goede manier het publiek hebben aangesproken.”*

Beperkte zeggenschap en invloed politie

De politie heeft in Den Haag volgens het samenwerkingsmodel (theoretisch) de operationele regie over de gemeentelijke handhavers. Dit betekent dat ze dagelijks worden aangestuurd door een ploegchef van de politie. Meerdere respondenten van de politie zijn van mening dat de politie in de praktijk maar weinig invloed heeft op de dagelijkse aansturing van handhavers en dat ‘operationele regie door de politie’ niet als zodanig wordt ervaren. Het lijkt vooral een papieren werkelijkheid. Enkele chefs wijkzorg en een leidinggevende van een handhavingsteam geven aan dat de handhavers niet op dagelijkse basis kunnen worden aangestuurd door de politie. Het beeld dat bij de politie leeft, is dat de handhavers gewoon worden aangestuurd door de gemeente. De politie kan hoogstens op incidentele basis sturen, maar kan niet concreet de handhavers meegeven dat ze op een bepaalde locatie moeten gaan surveilleren of een bepaalde taak moeten uitvoeren. Dit moet eerst worden afgestemd door ‘voorzichtig’ in overleg te gaan. De inzet is volgens een chef wijkzorg niet afgestemd op het politiebeleid of op de operatie van de politie die dag. Een andere chef wijkzorg van de politie meent dat een groot deel van wat de handhavers doen wordt bepaald door de gemeentelijke speerpunten. Slechts een beperkt deel wordt in gezamenlijkheid bepaald. Dit roept bij deze respondent de vraag op in hoeverre de politie de operationele regie heeft over het geheel. Het gebrek aan mandaat om vanuit de politieorganisatie te kunnen bepalen wat er moet worden gedaan, bemoeilijkt de uitvoering van operationele regie. De gemeente heeft een behoorlijke ‘vinger in de pap’. De chef wijkzorg :

> *“Je hebt eigenlijk maar operationele regie over 25 procent. Die 25 procent willen wij dan graag invullen met een aantal dingen waarvan wij weten als politieorganisatie dat het moet worden aangepakt. Alleen daar wordt dan weer heel moeilijk over gedaan.*

Dat is af en toe best een lastig steekspel. Binnen die hele samenwerking en operationele regie hebben wij geen mandaat om te zeggen: we doen het wel, punt!"

De vraag die dezelfde respondent oproept is in hoeverre operationele regie ook een dagelijkse taak zou moeten zijn als de inzet van handhavers van tevoren is vastgelegd en elke dag min of meer hetzelfde is. Een wijkteamchef geeft een voorbeeld waarop de beperkte zeggenschap van de politie in de operationele uitvoering duidelijk wordt.

"Ik zou graag zien dat op bepaalde tijden een handhaver alleen de deur uit gaat. Nee, zegt de gemeente in zijn protocol. Ze gaan met zijn tweeën de straat op en anders niet. Als er toevallig één over is dan koppel je hem aan een politieagent. Dus die handhaver blijft binnen en 8 uur handhaving is weggegooid. Anderzijds zegt een van de wijkteamchefs: moet je luisteren, de gemeente gaat handhaven op afval, parkeerexcessen en hondenpoep. Wij hebben een gebied met bijna geen overlast meer, dus ik zou graag willen dat we iets doen aan de overlast van al die fietsen. Maar daar krijgt hij dan de ruimte niet voor."

De randvoorwaarden om de operationele regie in te kunnen vullen zijn volgens deze respondent ook niet optimaal ingevuld, bijvoorbeeld ten aanzien van de planning en werktijden waarop handhavers worden ingezet. In het kader van taxihandhaving en horecatoezicht worden handhavers niet altijd ingezet op tijden wanneer problemen spelen. Dit heeft deels te maken met arbeidsvoorwaarden, maar een chef wijkzorg van de politie geeft aan dat dit voor de vaststelling van het huidige samenwerkingsverband had moeten worden geregeld. Het steekt enkele respondenten binnen de politie dat een 'clubje mensen' zomaar op het politiebureau is neergezet voor taken die ze in feite al deden en dat de politie nu dientengevolge wel verantwoordelijk wordt gehouden voor hun resultaten. Als de handhavingsteams de gestelde doeleinden niet halen, zo merkt een direct toezichthouder op, moet de politie daarop niet aangesproken worden. Er moet zijns inziens meer duidelijkheid komen over de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is.
Volgens een chef wijkzorg van de politie wordt de huidige samenwerking binnen de politie als een 'gedwongen' samenwerking ervaren. Enkele reacties van politiële respondenten daarop:

"We zijn een beetje aan het polderen, want volgens mij wil de gemeente het niet echt en wil de politie het niet echt. De minister zegt dat het moet: 'oké, dan doen we het wel.' Ik heb nu een beetje het idee dat het moeten is. We moeten van de minister, dus oké. Waarbij iedereen toch nog probeert zoveel mogelijk macht te houden. Dat gevoel heb ik een beetje."

"Het samenwerkingsverband Haagse Hoogte is natuurlijk een opgelegd pandoer. Bovenop de organisatie gelegd. Op strategisch niveau is men ermee akkoord gegaan. Op tactisch en operationeel niveau is dat ook, het moet zo. Of het echt werkt? Ik zet er dikke vraagtekens bij."

De gemeentelijke aansturing blijft dus door de politiële regie heen lopen. Opvallend is dat managers bij de gemeente, ondanks praktische moeilijkheden, veel zien in de formule operationele regie. Een beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid geeft aan dat het met dit model een 'symbiose' is geworden tussen clubs. Dat staat echter op gespannen voet met de scepsis die vooral bij de politierespondenten leeft.

4.2.3. Samenwerkingsvormen met de politie en knelpunten

Door sommigen wordt het huidige samenwerkingsmodel als ‘opgelegd’ ervaren. De handhavers werden op het wijkbureau gestationeerd en men had het gevoel dat het verplicht was om samen te werken. In de beginfase leidde dit tot weerstand. Volgens een teamhoofd van de handhavingsorganisatie is de samenwerking tussen politie en handhavers met name goed op de wijkbureaus waar de integratie van de handhavers goed is verlopen. ‘Onbekend maakt onbemind’ was een veel gehoorde uitdrukking van respondenten om de aanloopfase van de integratie te karakteriseren.
De inbedding van de handhavers op wijkbureaus loopt sterk uiteen. Veel hangt hierbij af, volgens een teamhoofd van de handhavingsorganisatie, van het type bureau waarbinnen de handhavers zijn gevestigd. Ieder bureau lijkt de handhavers te hebben omarmd en ziet het nut van samenwerking, wel zijn er verschillen tussen bureaus als het gaat om optrekken op basis van gezamenlijkheid. In een klein bureau als de Haagse Hout is de sfeer gemoedelijk, terwijl op een groot bureau als de Jan Hendrikstraat vanwege de aanhoudende bestrijding van onveiligheid meer stress heerst. De politie en handhavers richten zich daar in sterkere mate ieder op hun eigen taken.

Vergaande vorm van informatiedeling: gezamenlijke briefings en portofoonkanaal

De politie en de gemeente Den Haag hebben een vergaande vorm van informatiedeling. In het convenant ten aanzien van de aansturing van de handhaving openbare ruimte is vastgelegd dat er informatie mag worden gedeeld met elkaar over Naam-, Adres- en Woonplaats- gegevens en over overlast, leefbaarheid en veiligheid. Alle boa’s van de handhaving zijn gescreend. Hiermee is volgens meerdere respondenten een belangrijke belemmering om informatie te delen met boa’s weggenomen.
De handhavers hebben op het wijkbureau een gezamenlijke briefing met de politie. Dit wordt gezien als de ‘informatiebriefing’. Daarnaast heeft het handhavingsteam ook een aparte briefing waarin wordt besproken wat dit precies betekent voor hen als team (de ‘afstemmingsbriefing’). Deze briefings vinden elke dag in de ochtend en aan het eind van de dag plaats. De briefing aan het eind van de dag is een overleg tussen de vroege en late dienst en ontwikkelingen die gedurende die dag hebben plaatsgevonden worden daarin besproken. Een mentor en senior van een handhavingsteam uit het centrum stellen dat een bijkomend voordeel van de gezamenlijke briefing is dat de handhaver over extra informatie beschikt die anders niet toegankelijk zou zijn voor hen. Dit is vooral belangrijk voor de veiligheid van de handhavers omdat ze op die manier weten met welke (mogelijk gevaarlijke) personen ze in de openbare ruimte in aanraking kunnen komen. Hierdoor hebben zij een beter beeld van wat er speelt in de wijk en kan ook hun optreden daarop worden afgestemd. Een teamchef van een handhavingsteam geeft daarnaast aan dat vanuit het oogpunt van kennisdeling het ook een meerwaarde heeft dat boa’s bij de briefings aanwezig zijn. Een leidinggevende van een handhavingsteam:

> *“Ze zitten ook gewoon bij de briefing, dat is ook de meerwaarde. Ze zijn wel de hele dag op straat (behalve de nacht) en sommigen wonen zelfs in de omgeving. Er zit heel veel kennis en dat is echt positief ontvangen.”*

Ondanks het convenant heerst er bij politiemensen nog wel voorzichtigheid als het gaat om het delen van alle informatie met handhavers tijdens bijvoorbeeld een briefing of over het portofoonkanaal. Soms wordt bepaalde informatie volgens een chef wijkzorg dan ook niet

gedeeld met de handhaver. Een wijkagent geeft aan dat het uiteindelijk een persoonlijke keuze van iemand is om te bepalen of informatie wel of niet wordt gedeeld met een handhaver. Dit heeft er mee te maken dat informatie bijvoorbeeld geen eigen leven moet gaan leiden. Een wijkagent hierover:

> *“Denk bijvoorbeeld aan een bepaald strafrechtelijk onderzoek dat loopt in de wijk of je hebt te maken met onderwerpen als radicalisering. Dat zijn natuurlijk onderwerpen die wel heel veel discretie met zich mee brengen. Je kan er niet te luchtig over doen want het betekent nog wel wat. Het is echt risicoinformatie. Daar zijn sommigen nog wel een beetje huiverig voor om dat te delen met de handhavers.”*

De handhavers hebben ook de beschikking over een portofoon waarmee ze op hetzelfde kanaal zitten als de politie. Met een noodknop kunnen zij om hulp van de politie vragen indien dit noodzakelijk is. Over deze back-up functie wordt door respondenten van zowel de gemeente als politie positief geoordeeld. Wat hierbij opvalt is dat de politie de handhaver behandelt als een gelijkwaardige collega. Het hoofd van de handhavingsorganisatie:

> *“Dat gaat nu door die samenwerking ook beter, want dan voelt het voor een politieagent toch als een soort van collega die een probleem op straat heeft gehad. Daar zijn ze natuurlijk allemaal heel goed in opgevoed bij de politie, dus daar ga je als één man achter staan.”*

Een chef wijkzorg van de politie hierover:

> *“Ze hoeven maar iets te roepen op die porto en daar staan we. Ik bedoel, je komt toch aan een stukje van ons. Als het zo is dat er geweld wordt gebruikt tegen de handhavers, dan maken we altijd protocol geweld tegen ambtenaren op.”*

De handhavers die zijn geïnterviewd geven aan zich gesteund en gedekt te voelen door de politie. De handhavingsorganisatie heeft daarnaast een eigen bedrijfsopvangteam dat handhavers ondersteunt wanneer zij te maken hebben gehad met agressie en geweld. Een kritische kanttekening wat betreft de informatiedeling is volgens enkele respondenten dat de handhaver geen toegang heeft tot het systeem basisvoorziening handhaving (BHV) van de politie. Informatie die van belang is voor de politie moet altijd door een politieman worden geregistreerd. Gevolg is ook dat er sprake kan zijn van verschillende informatiestromen met een vertekend beeld van de situatie als gevolg.

Samenwerking met wijkagenten

Politiemensen worden door burgers veel op handhaving aangesproken, vooral hondenpoep, afval en geluidsoverlast. Maar de politie, zeggen de geïnterviewde politiemensen, heeft weinig met veelvoorkomende ergernissen en leefbaarheid. Ze erkennen dat de politie er ook verantwoordelijk voor is, maar het schiet er bij in. De politie heeft zich grotendeels terug getrokken uit de openbare ruimte. Wat APV betreft richt de politie zich wel op zwervers en bedelaars; er worden 24-uurs verboden opgelegd en als dat zich opstapelt krijgen ze een langdurig gebiedsverbod.
De wijkagenten voeren wel regelmatig taken uit die raakvlakken hebben met leefbaarheid, vooral overlast jeugd maar ook de parkeerproblematiek. Zij schuiven aan bij buurtpreventieteams en participeren in buurtschouwen. Zij geven vervolgens veel leefbaarheidskwesties door aan boa’s. De handhavers wordt ook preventiemateriaal

meegegeven om uit te delen in de wijk. Meerdere respondenten geven aan dat de samenwerking tussen wijkagenten en handhavers beter is geworden sinds handhavers op het wijkbureau zijn gehuisvest. Door deze vorm van samenwerking kan er makkelijker contact worden gelegd en leren mensen elkaar kennen. Wel hangt het hierbij per persoon af of deze samenwerking goed tot stand kan komen. Een direct toezichthouder zegt:

> "*Wat wel zijn vruchten af werpt is de samenwerking met een wijkagent. Maar nogmaals, dat hangt soms ook van de persoon af. Zeker bij de oudere wijkagent maak je nog wel eens mee dat hij achterover gaat leunen en dan wordt het helemaal niks. Maar bij de enthousiastere jongere wijkagent die de boa's op sleeptouw neemt en gebruik maakt van hun kennis en expertise, daar zie je belangrijke vorderingen. Daar is het samenspel wel goed."*

Een mentor van een handhavingsteam in het centrum van Den Haag laat weten dat wijkagenten ook regelmatig, zowel formeel als informeel, met vragen komen bij de handhavers omdat ze over specifieke kennis beschikken. Informatiedeling is volgens deze respondent ook beter geworden sinds handhavers op het politiebureau zijn gevestigd. Lijnen zijn hierdoor korter geworden. Bijkomend voordeel is dat het beeld dat de politie over handhavers had, in de loop der tijd is veranderd, met name op het vlak van taken en bevoegdheden die een handhaver heeft. De mentor:

> *"Het andere aspect daarvan (huisvesting bij wijkbureau) is dat zij een duidelijker beeld krijgen van wat wij nou wel of niet mogen en kunnen. Dat beeld is behoorlijk opgeschroefd. Eerst waren wij degenen die alleen maar de vuilniszakken open maakten en de fietsen labellen, en nu hebben ze zoiets van: oh, daarvoor kunnen we ook bij ze terecht. Dus de informatiedeling is een stuk beter."*

Handhavers worden soms ook wel betrokken bij 'leefbaarheidsoverleggen' van de politie/wijkagenten in de wijk of bij buurtschouwen. Dit gebeurt echter niet op structurele basis. Het handhavingsteam in de wijk haakt niet automatisch aan bij elk overleg. Achterliggende reden is volgens een coördinerend wijkagent dat anders aan de capaciteit wordt 'geknaagd'. De wijkbureaus Hoefkade en de Heemstraat delen zoals gezegd één handhavingsteam. Facilitair is dit team ondergebracht aan de Heemstraat. Dit betekent dat wijkbureau Hoefkade 'harder moet vechten' om handhavers bij dat bureau krijgen. Worden handhavers bij alle overlegvormen betrokken dan gaat dit ten koste van primaire zaken.

Handhavers als extra 'ogen en oren' binnen het veiligheidsdomein

Uit de interviews komt herhaaldelijk naar voren dat de handhavers er zijn voor de leefbaarheid en de politie er is voor de veiligheid. Een chef wijkzorg van de politie laat weten dat beide partijen elkaar dienen aan te vullen en niet in elkaars 'veld' te werken. Handhavers worden door meerdere respondenten dan ook gezien als extra 'ogen' en 'oren' in de wijk en dat is de voornaamste meerwaarde van de huidige samenwerking.
Volgens een projectleider van de politie is de basis voor een goede samenwerking een gezamenlijke opvatting in de wijk, waarbij beide partijen elkaar indien noodzakelijk ondersteunen vanuit elkaars domein. Een beleidsmedewerker van de gemeente zegt hierover:

> *"Daarbij vind ik wel dat je ook combinaties kan zoeken. Stel dat er in een wijk veel ingebroken wordt en er is in die wijk toevallig ook hondenoverlast en in een andere wijk ook, maar waar niet ingebroken wordt. Dat je dan op het uitvoeringsniveau zegt:*

> *laten we die boa's nou extra lopen in die wijk waar ook ingebroken wordt, dan kunnen ze ook een oog in het zeil houden. Dat soort combinaties moet je wel maken."*

Indien er sprake is van een overlap ten aanzien van de leefbaarheid en veiligheid dan is de rol van beide partijen er met name één van 'signaleren' en 'adviseren'. Een projectleider van de politie:

> *"In een wijk zijn veel inbraken en daar wordt iedere keer wat van de Oost-Europese kentekens gezien, maar krijg er maar eens een vinger achter. Dan wordt dat meegegeven aan de handhavers die toch voor hun eigen leefbaarheidstaken in de stad lopen. Ze hebben een portofoon van de politie en opeens zien ze daar iets wat niet klopt. Ze geven het door. Oké, blijf op afstand, het is niet de bedoeling dat ze de held uit gaan hangen, maar geef door wat je ziet. Stuur een motorrijder die kant op en hij heeft hem."*

De geïnterviewde handhavers merken overigens op dat ze geen 'politieachtig' werk doen in de praktijk. Het takenpakket van de handhaver en het politiewerk is in de praktijk goed gescheiden volgens deze handhavers. Een chef wijkzorg geeft op zijn beurt echter aan dat handhavers niet worden ingezet naar de mogelijkheden en bevoegdheden die ze hebben. Als voorbeeld wordt genoemd dat de handhavers op een van de politiebureaus vrijwel niks doen als het gaat om taxi-toezicht, horecacontrole en het Digitale Opkopingsregister. Formeel zouden ze dit wel mogen. Handhavers lijken op deze manier bewust 'klein' te worden gehouden door de handhavingsorganisatie volgens deze respondent. De mogelijkheden zijn er wel maar worden dus nog niet als zodanig benut. Andere politierespondenten pleiten voor ruimere bevoegdheden voor boa's zodat zij onder andere ook de jeugd kunnen aanspreken.

Planning en personele zaken

Een knelpunt in de samenwerking heeft te maken met het inroosteren van handhavers. Het rooster van handhavers is minder flexibel dan het rooster van de politie. Handhavers draaien alleen vroege of late dagdiensten, maar worden niet structureel gedurende de nacht ingezet. Volgens meerdere respondenten binnen de politie is dit voor een betere afstemming wel noodzakelijk. De planning van de politie en de gemeente loopt niet synchroon. In de praktijk komt dit er op neer dat soms niet kan worden gehandhaafd op bepaalde tijdstippen, terwijl dit wel nodig is. Het rooster voor de handhavers is voor alle negen handhavingsteams hetzelfde en kan de capaciteit niet probleemgericht worden ingezet. Op deze manier worden er, volgens een chef wijkzorg, doelen opgelegd terwijl de instrumenten er niet zijn om deze doelen te behalen. Een leidinggevende van een handhavingsteam hierover:

> *"Terrassen moeten om 23 uur sluiten en om 22 uur stopt onze laatste dienst. Dus je kan nooit kijken of ze dat overtreden. We kregen een klacht van iemand: heb altijd last van horeca tot drie uur 's nachts. Maar ja, wij zijn er niet. Dit bureau heeft een eigen horeca afdeling, dus het komt wel goed. Alleen je kan niet altijd overal op inspelen."*

Volgens de direct toezichthouder ontbreekt soms het besef bij de gemeente dat er ook moet worden geacteerd op ad hoc situaties.

> *"De gemeente plant maanden van tevoren en dat zijn ze zo gewend. De politie moet wel ad hoc kunnen reageren. Als er zich morgen in de binnenstad problemen voordoen*

> *op het gebied van openbare orde, dan moet je daar met je planning ook op acteren. Dat besef ontbreekt ook vaak bij de gemeente.”*

Er is wel enige speelruimte om te schuiven met werktijden van handhavers, maar handhavers structureel in de nachtdienst laten werken is vooralsnog niet mogelijk.
Een ploegchef van een handhavingsteam zegt geen invloed te hebben op de planning, terwijl dit wel bepalend is voor de operationele regie. Regelmatig worden ze met zaken ‘overvallen’ die de planning negatief beïnvloedt. Tegelijkertijd wordt het door de politie als een probleem ervaren dat ze niet verantwoordelijk zijn voor personele zaken. Dit is een taak van de gemeente en heeft niet geleid tot een optimale constructie om de operationele regie in te kunnen vullen. Een leidinggevende van een handhavingsteam daarover:

> *“Ik ga niet over het organisatorische maar dat beïnvloedt wel mijn operationele regie. Dus soms wil ik iets, maar kan het niet. Grootste struikelblok vind ik dan ook dat het niet mijn mensen zijn, maar dat ik wel mag zeggen wat ze gaan doen. Ik kan niet belonen en kan ook niet echt straffen, altijd in overleg met en dan is wel eens lastig.”*

Handhavers geven aan het gevoel te hebben er soms als een ‘spagaat’ tussen in te zitten. Ze hebben een operationeel leidinggevende van de politie aan de ene kant en aan de andere kant ook een leidinggevende voor de personeelszorg van de gemeente. Deze handhavers pleiten ervoor om dit bij één persoon te beleggen. Het is een opmerkelijke constructie waarbij het functioneringsgesprek van de handhavers wordt gedaan door een ‘chef van de gemeente’ terwijl de leidinggevende van de politie de handhaver dagelijks op straat mee maakt.

Slot

In Den Haag heeft de politie op papier de operationele regie op de samenwerking. Boa’s die stadsdeelgericht werken zijn ondergebracht in negen handhavingsteams bestaande uit acht tot zestien boa’s. Sinds 1 januari 2014 zijn deze handhavingsteams gehuisvest in de wijkbureaus van de politie. De dagelijkse operationele aansturing wordt uitgevoerd door een operationeel leidinggevende van de politie in het wijkbureau. In Stadsdeel Centrum zijn twee handhavingsteams actief vanwege de omvang van het gebied en problematiek.
In de praktijk wordt dit model vooral ervaren als een papieren werkelijkheid. Er is vanuit de politie veel kritiek op de huidige werkwijze. In de eerste plaats is er kritiek op het functioneren van het veiligheidsoverleg op tactisch niveau waarin weinig ruimte blijkt te zijn om in te kunnen spelen op actuele problemen. De drie stedelijke prioriteiten voor de lange termijn blijken hierin vooral leidend te zijn voor de inzet van boa’s. Ook zijn de lijnen om in te spelen op actuele problemen langer geworden sinds er wordt gewerkt met deze samenwerkingsvorm. In de tweede plaats wordt de gemeentelijke visie op handhaving door de politie bekritiseerd. Handhaving wordt, volgens de politie, door de gemeente vooral gezien als een kostendekkende post en een probleemgerichte aanpak wordt daarbij wel eens vergeten. In de derde plaats wordt de beperkte zeggenschap en invloed van de politie genoemd. Handhavers kunnen volgens respondenten van de politie in de praktijk onvoldoende door de politie op dagelijkse basis worden aangestuurd. De politie wil niet verantwoordelijk worden gehouden voor de resultaten van de handhavingsteams. Het huidige samenwerkingsmodel wordt door de politie als ‘opgelegd’ ervaren.
Anderzijds is er in Den Haag sprake van een vergaande vorm van informatiedeling. Er worden gezamenlijke briefings gehouden tussen boa’s en de politie. Ook zitten beide partijen op hetzelfde portofoonkanaal van de politie. Vanuit de politie wordt overigens voorzichtig omgesprongen met het delen van informatie met boa’s. Niet alle informatie wordt tijdens

briefings of via het portofoonkanaal zomaar gedeeld, en soms wordt informatie zelfs achtergehouden. Het is boa’s niet toegestaan te werken in het BHV systeem van de politie. Wijkagenten verrichten behoorlijk veel leefbaarheidstaken. De samenwerking tussen wijkagenten en handhavers is volgens veel respondenten verbeterd sinds de handhavers binnen het wijkbureau van de politie zijn gevestigd. Dit geldt ook voor de informatiedeling. Er kan makkelijker contact worden gelegd en betrokkenen leren elkaar kennen. Handhavers worden vooral gezien als extra ogen en oren voor de politie. Beide partijen dienen elkaar aan te vullen en zich niet op elkaars terrein te begeven (leefbaarheid of veiligheid). Een belangrijk knelpunt binnen de samenwerking heeft te maken met het inroosteren van handhavers. Handhavers worden nog niet structureel ingezet gedurende de nachtelijke uren. De planning van de politie en de handhavingsorganisatie lopen niet synchroon. De capaciteit van de handhavingsteams kan op deze manier niet probleemgericht worden ingezet. De politie heeft hier geen invloed op terwijl dit wel bepalend is voor de operationele regie. Handhavers lijken op deze manier ook ‘klein’ te worden gehouden door de gemeentelijke organisatie. Ze worden niet altijd naar hun mogelijkheden ingezet.

4.3. Gemeente Ede

4.3.1. Achtergrond en organisatie

De gemeente Ede is één van de meest uitgestrekte gemeenten van Nederland. De gemeente Ede heeft ongeveer 110.000 inwoners en bestaat uit meerdere woonkernen en buurtschappen. De grootste plaats binnen de gemeente is Ede met ruim 70.000 inwoners. Kortom, het gaat om een divers samengestelde gemeente bestaande uit stadswijken, uitgaansgebieden, plattelandsdorpen, landbouw en uitgestrekte natuurgebieden.

De afdeling Toezicht van de gemeente Ede valt onder het cluster Leefbaarheid en Veiligheid. De afdeling staat te boek als een professionele organisatie (Bervoets, 2013) en wordt, ook naar eigen zeggen, vaak gezien als blauwdruk voor andere gemeenten. De afdeling Toezicht wordt aangestuurd door een afdelingshoofd met daaronder drie coördinatoren. Twee coördinatoren houden zich bezig met wat zij noemen het buitenteam en de andere coördinator is aangewezen voor de meldkamer. In totaal bestaat afdeling Toezicht uit 26 boa's en vijf medewerkers meldkamer. Hiervan zijn 21 boa's beschikbaar voor de openbare ruimte (domein 1) en de overige boa's voor milieu, welzijn en infrastructuur (domein 2). De oude 'Melketiers' hebben in de afgelopen vijftien jaar plaatsgemaakt voor boa's die goed opgeleid en getraind zijn. Boa's hebben - taakaccent afhankelijk - een grote mate van zelfstandigheid, waarbij coördinatoren de grote lijnen in de gaten houden, ondersteunen en coachen.

Kenmerkend voor de gemeente Ede is dat wordt gewerkt met gespecialiseerde boa's. De afdeling Toezicht heeft specialisaties op het gebied van jeugd, horeca, flora en fauna en wijkhandhaving. Toezicht op straat wordt ondersteund met cameratoezicht en meldingen worden verwerkt in een eigen meldkamer.[20] Wijkboa's houden zich bezig met de leefbaarheid in de wijk. Zij kunnen worden gezien als afgeleide van de wijkagent bij de politie en hebben een speciaal gebied aangewezen gekregen. Daarnaast zijn vijf jeugdboa's aangewezen voor jeugd die daartoe ook zijn opgeleid. Ook zijn er in Ede integrale handhavers werkzaam die als gastheer fungeren in de openbare ruimte. Naast jeugdboa's, wijkhandhavers en integrale handhavers zijn er ook stagiaires actief bij afdeling Toezicht. Stagiaires worden soms gekoppeld aan de meldkamer, buitendienst of worden ingezet op bepaalde projecten. De afdeling Toezicht maakt geen gebruik van particuliere beveiligingsbedrijven in de openbare ruimte. De organisatie wil mensen in dienst hebben bij wie 'kennen' en 'gekend' worden voorop staat. Volgens respondenten onderscheidt de afdeling Toezicht zich van andere gemeenten vanwege de integrale aanpak met goed opgeleide en getrainde boa's die in de volle breedte van hun domeinlijst hun werkzaamheden verrichten.

Naast de afdeling Toezicht is uiteraard ook de politie actief in de openbare ruimte. Vanuit één basisteam voor de gehele gemeente zijn ongeveer 120 politiemensen werkzaam, inclusief aspiranten. Volgens het hoofd van het basisteam zijn per dag ongeveer vijftien politiemensen op straat. Er wordt contextgedreven gewerkt, dat wil zeggen dat de inzet afhankelijk is van wat de 'buitenwereld' vraagt. De minimale bezetting is vier politiemensen in de ochtend, zes politiemensen in de avond en vier politiemensen in de nacht. Daarnaast zijn er achttien wijkagenten en vier operationele experts werkzaam. De operationele experts zijn ieder verbonden aan een wijk met een generale taakstelling.

[20] Jaarplan 2015 afdeling Toezicht, 04-02-2015.

Wijkgericht werken in wijkteams

De gemeente Ede is ingedeeld in vier wijkteams waarin wijkgericht wordt gewerkt.[21] Hierbij is aandacht voor de verschillen tussen buitendorpen en wijken.[22] Belangrijke reden voor het wijkgerichte werken is het schaalniveau. Het wijkteam is midden in een gebied met meerdere wijken gevestigd. De gemeente heeft de regie binnen het wijkteam en de wijkregisseur is voorzitter van een wijkteam. De wijkregisseur stuurt een wijkteam integraal aan en redeneert daarbij vanuit de wijk en de problematiek die daarbinnen speelt. De jeugdboa's, met uitzondering van één jeugdboa die flexibel wordt ingezet, zijn als contactpersoon werkzaam binnen één van de wijkteams. Daarnaast zijn ook wijkboa's actief binnen deze wijkteams. Vanuit de politie nemen ook meerdere wijkagenten plaats in het wijkteam. Een wijkteam bestaat onder meer uit wijkagenten vanuit de politie, de genoemde medewerkers van de afdeling Toezicht, andere gemeentelijke medewerkers (o.a. van de afdeling veiligheid), jongerenwerkers en medewerkers van de woningcorporatie. In het wijkteam zijn verschillende overlegvormen waar wordt gesproken over de betreffende problemen (o.a. het wijkoverleg, het zorgoverleg en het jeugdoverleg). Overigens, vanwege de verscheidenheid van Ede, met een plattelands- en een stedelijke problematiek, is niet elk wijkteam op dezelfde manier samengesteld.

4.3.2. Uitgangspunten operationele regie

Ede is een gemeente die zich al jaren sterk inzet voor veiligheid. Veel respondenten, van zowel de gemeente als de politie, laten weten dat de huidige burgemeester hierin een belangrijke rol vervult. Hij blijkt in grote mate de aanpak en werkwijze in de gemeente te bepalen. In de lokale driehoek, bestaande uit de burgemeester, officier van justitie en de leidinggevende van de politie, wordt in eerste instantie bepaald wat de politie-inzet is. De inzet van de boa's van de afdeling Toezicht wordt in de eerste plaats bepaald door het gemeentelijk integrale veiligheidsbeleid.
Zoals uiteengezet, er wordt in Ede wijkgericht gewerkt. Wijkteams maken sinds 2012 wijkveiligheidsplannen en wijkactiviteitenplannen waarin de taken van politie, afdeling Toezicht en andere veiligheidspartners zijn beschreven. Elke week heeft de burgemeester samen met de politie en de afdeling Toezicht een afstemmingsmoment waarin aan de hand van een actueel overlast- en criminaliteitsbeeld de inzet van de politie en de afdeling Toezicht wordt bepaald. Dit is de hoofdlijn en daarbinnen wordt als het ware de 'wat-vraag' ingevuld. Na dit overleg met de burgemeester vindt een wekelijks operationeel overleg waar de wijkagenten en coördinatoren van afdeling Toezicht bij aanwezig zijn. In dit overleg wordt de 'hoe-vraag' ingevuld en de strategie en inzet bepaald voor de week die komen zal. Tevens vormt dit overleg de basis voor de briefing aan de hand waarvan de boa's op straat te werk gaan. De dagelijkse aansturing van boa's verloopt via briefings die alleen bestemd zijn voor de afdeling Toezicht. Deze briefings vinden iedere ochtend en middag plaats om 08.00 uur en 14.30 uur. In het wijkteam wordt gesproken over ad hoc zaken en daar worden afspraken over gemaakt. Hierbij kan het gaan over jeugd maar ook over leefbaarheidsvraagstukken als vervuiling in de wijk; in feite allemaal onderwerpen die op dat moment van belang zijn.

Volgens een wijkregisseur kan er worden gesproken over twee vormen van aansturing. Bij de eerste vorm van aansturing is het hoofd van de organisatie, hiërarchisch gezien, de leidinggevende en vindt de operationele aansturing van handhavers plaats door de eigen

[21] In het jaarplan 2015 van afdeling Toezicht wordt gesproken over Wijk Toezicht Teams (WTT).
[22] Kadernota Integrale Veiligheid 2012-2014, gemeente Ede.

coördinatoren. Zij zijn verantwoordelijk voor de planning, stellen prioriteiten en nemen de briefing door. Bij de tweede vorm van aansturing worden handhavers vanuit het wijkteam aangestuurd. Deze aansturing kan afkomstig zijn van de wijkregisseur waarbij het gaat, om in zijn woorden te spreken, over het 'wat' en niet over het 'hoe' van probleemaanpak. Een wijkagent geeft tevens aan dat onder regie van de wijkregisseur alle partners informatie delen. Deze wijkagent spreekt zelfs over het 'evangelie'; zo zou moeten worden gewerkt.

Opvattingen over operationele regie door de politie

Zowel bij afdeling Toezicht als de politie leven andere opvattingen over operationele regie dan zoals deze in landelijke uitgangspunten door het ministerie zijn verwoord.[23] Uit interviews komt naar voren dat in de gemeente Ede de operationele regie over de boa's niet bij de politie ligt maar bij de gemeente. De gemeente, afdeling Toezicht, heeft de regie over zijn eigen boa's. Een coördinator van de gemeente:

> *"Wij hebben ons ontwikkeld tot een behoorlijk goed operationeel opererende afdeling. Een hele goede afstemming met de politie. Wij hebben dat ook nooit begrepen die hele move van operationele regie naar de politie (..). Dus wij hebben de regie over onze boa's en de regie over onze inzet."*

Sterker nog, enkele politie-respondenten geven aan dat de politie in algemene zin zelf de regie niet eens heeft, ook niet over zichzelf. De burgemeester heeft de regie als het gaat om openbare orde en de noodhulp en de officier van justitie als het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. In de Politiewet 2012 staat zelfs aangegeven (artikel 1.J. [24]) dat de wijkagent ten dienste staat van de gemeente. Wijkagenten blijven op die manier behouden voor de gemeente en wijken. Zo vertelt een wijkagent:

> *"Wij hebben de regie niet meer (..) die heeft de politie over zichzelf al niet eens, want die ligt bij de gemeente en justitie op strafzaken. Vanuit een wijkagent is het al helemaal niet zo omdat de politiewet is aangepast. Als je artikel 1.J. leest staat daar duidelijk dat de wijkagenten ter beschikking zijn van de gemeente voor de uitvoering van de politietaken in hun wijk. (..) Dat geeft al iets aan. Tot nu toe ligt de regie sowieso al niet bij de politie, ligt bij de gemeente ten aanzien van de openbare orde en de wijkagenten vallen daar onder.''*

Volgens deze respondent beperkt de politie zich tot het geven van informatie en adviezen. In die zin kan de politie nog wel iets zeggen over 'hoe' iets wordt gedaan, maar niet over 'wat' er wordt gedaan. Een coördinator van afdeling Toezicht geeft een antwoord van eenzelfde strekking. Hij zet veel vraagtekens bij de formule van operationele regie door de politie. De coördinator:

> *"Ik vind dat ook niet meer dan terecht, want als je uiteindelijk ziet wat de gemeente kan op het gebied van handhaven. Op het moment dat wij bestuursrechtelijk gaan handhaven verdwijnt op eens ook de operationele regie van de politie. Waar heeft de politie volgens de wetgever nou de regie over? Waar kom je dat tegen? Dat kom je nergens tegen. De politie heeft nergens de regie over. Wettelijk gezien ligt die regie bij de uitvoerende afdeling van de gemeente."*

---

[23] Uitgangspunten operationele regie boa's bij toezicht en handhaving in de openbare ruimte, Politie Nederland in afstemming met VNG, december 2013 en Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar, jaargang 2015 Nr. 16504, 18 juni 2015.

[24] Ambtenaar van politie die, gerelateerd aan het aantal inwoners, als onderdeel van een basisteam ten behoeve van een gemeente beschikbaar is voor de uitvoering van de politietaak (definitie wijkagent, artikel 1 J Politiewet 2012).

Ook speelt mee dat de gemeente als organisatie de boa's financiert. Hierdoor zou de zeggenschap over de inzet van boa's dienen te liggen bij de gemeente en niet bij de politie. Dat de politie zeggenschap zou hebben over die inzet wordt door veel respondenten gezien als een onwenselijke en onlogische constructie. Een gemeentelijk coördinator zegt hierover:

> *"Kijk een belangrijk uitgangspunt in het geheel is, en dat klinkt heel banaal en is ook basaal, wie betaalt bepaalt ook. En wie betalen die boa's? Dat is natuurlijk de gemeente en niet de politie. (..) Als je betaalt heb je natuurlijk ook zeggenschap over hoe de mensen ingezet worden."*

Daarnaast wordt in deze discussie ook benadrukt dat de politie en de afdeling Toezicht vanuit verschillende rollen werkzaam zijn in de openbare ruimte. Het risico bestaat dat boa's niet op een volwaardige manier worden aangestuurd en op een minderwaardige manier zullen worden behandeld als de politie de regie voert over de boa's. Een belangrijk uitgangspunt in Ede is dan ook dat beide partijen een duidelijke taak hebben, waarbij de afdeling Toezicht werkzaamheden verricht binnenhet leefbaarheidsdomein en de politie binnen het veiligheidsdomein. Het veiligheids- en leefbaarheidsdomein zijn niet altijd te onderscheiden van elkaar (er is sprake van een grijs gebied) en daarover moeten beide partijen met elkaar afstemmen wie waar verantwoordelijk voor is en welke taken oppakt. Een handhaver over de rolverscheidenheid en operationele regie:

> *"Als je het hebt over de echte aansturing van boa's weet ik niet of dat bij de politie zou moeten liggen. Dat heeft ermee te maken dat je een aparte rol hebt (..). Je werkt voor de gemeente en niet voor de politie. Je hebt natuurlijk wel een blauw pakje aan en je bent opsporingsambtenaar, alleen ben je in principe niet gericht op de criminaliteit maar leefbaarheid en overlast. Dus wat dat betreft heb je wel echt een aparte rol, anders wordt je een beetje het ondergeschoven kindje."*

In Ede wordt de afstemming tussen politie en de afdeling Toezicht op dit vlak door respondenten doorgaans als goed ervaren. Jeugdoverlast wordt door een wijkagent als voorbeeld genomen om aan te geven dat het aan de voorkant in Ede goed is geregeld. De aanpak van jeugdoverlast ligt bij de gemeente en in het integraal veiligheidsplan van de gemeente staat duidelijk aangegeven wat er wordt verwacht van de politie en van andere partners. Het is duidelijk welke taken iedereen heeft en wat er de komende jaren wordt verwacht. In het wijkteam zijn daarover ook afspraken gemaakt waar iedereen zich aan dient te houden.

Tot slot wordt door een respondent ook aangegeven dat het vanuit de gezagsverhoudingen raar is om te stellen dat de politie de operationele regie zou moeten hebben. De burgemeester heeft het gezag over de politie in het kader van openbare orde en veiligheid en afdeling Toezicht valt daar dan weer onder. Operationele regie door de politie, in de zin van daadwerkelijke aansturing, zou daarom moeilijk te realiseren zijn. Dit wordt bemoeilijkt, volgens de basisteamchef, door een grote 'fysieke afstand' tussen handhavers en politie in het kader van de Wet politiegegevens (zie paragraaf 3.3.3.). De basisteamchef geeft aan:

> *''Heel veel komt van de burgemeester. In die zin is de gezagsverhouding ook raar. Stel dat wij de operationele regie hebben en de burgemeester stuurt mij en de politie aan, toezicht hangt daar dan weer onder. In die zin is operationele regie door de politie, in de zin van daadwerkelijke aansturing, heel lastig."*

Gelijkwaardige partners

Gesteld kan worden, op basis van het bovenstaande, dat de afdeling Toezicht de operationele regie over haar eigen boa's heeft. Dit wil niet zeggen dat afdeling Toezicht zonder enige tegenspraak haar eigen gang kan gaan bij het bepalen van de inzet van boa's. Knelpunt is dan ook dat met het begrip 'regie' al snel sprake is van een definitiekwestie. Respondenten geven aan dat regie een bepaalde vorm van aansturing en zeggenschap impliceert. Feitelijk wordt er binnen de gemeente Ede gezocht naar samenspraak tussen partners en wordt er gewerkt op basis van gelijkwaardigheid. Het besef leeft dat partijen niet afzonderlijk problemen op kunnen lossen maar dat men elkaar nodig heeft. Zo geeft de basisteamchef aan:

> *"Kijk, operationele regie impliceert dat wij een bepaalde vorm van aansturing hebben en zo doen we dat hier niet. In die zin werken wij veel meer samen op basis van gelijkwaardigheid en is het gewoon meer in onderlinge afstemming dat je afspreekt met een bepaald probleem hoe we het gaan aanpakken en wie het aanpakt."*

In de praktijk wordt door meerdere respondenten aangegeven dat er sprake is van gelijkwaardigheid tussen politie en afdeling Toezicht. Belangrijke voorwaarde is dat de boa's op hetzelfde niveau kunnen presteren als politiemensen. Op basis van expertise, kennis en kunde wordt deze gelijkwaardigheid werkelijkheid in de praktijk. Een belangrijk verschil is dat de partijen vanuit de eigen rol hun taken uitvoeren. Het uiteindelijke doel dat wordt nagestreefd is echter hetzelfde. Zo geeft een handhaver van de gemeente aan:

> *"Ik heb het idee dat we op hetzelfde niveau bezig zijn, net als de jongerenwerker. Die valt ook niet onder de politie (..). Wat dat betreft staan we gewoon gelijk op die ladder en hebben we hetzelfde doel, alleen wel vanuit een andere rol."*

Bij een wijkagent leeft hetzelfde beeld. Hij stelt zelfs dat een boa op een bepaald vlak meer kennis heeft dan de politie.

> *"Ik vind dat gewoon gelijkwaardige collega's. Ik heb ze zelfs hoger staan op een bepaald gebied. Een jeugdboa weet op een bepaald gebied zoveel meer dan ik weet."*

Bij enkele respondenten leeft dus het beeld dat de gemeente op bepaalde terreinen meer kennis heeft dan de politie. Niet alleen op het gebied van jeugd, hoe de jeugd in beeld is gebracht en hoe groepen in elkaar steken, maar ook op het vlak van drank en horeca en kennis op het gebied van milieu, flora en fauna. Op deze manier is afdeling Toezicht ook in staat om als een gelijkwaardige partner ten opzichte van de politie te opereren en kunnen beide partners elkaar op basis van gelijkwaardigheid versterken. Gesproken zou kunnen worden over synergie waarbij voor beide partijen voordeel is te behalen als men samenwerkt. Binnen de gemeente wordt niet ervaren dat de politie in de praktijk de operationele regie 'claimt'. Wel wordt aangegeven dat de politie zichzelf snel ziet als 'probleem eigenaar', en dan snel de situatie ontstaat dat partners 'achterover leunen'. Belangrijk is daarom dat er duidelijke afspraken worden gemaakt, en geborgd, met partners, bijvoorbeeld over welke taken ze oppakken. Zo geeft een gemeentelijk leidinggevende aan:

> *"Er zit niet een regie in dat ze (politie) ook echt zeggen wat je op moet pakken. Het gaat echt vanuit gelijkheid. Wij brengen onze expertise, kennis en kunde in en de*

politie zijn of haar ding en dan zie je gewoon dat we mekaar daarin versterken en gaan optrekken. Wij hebben onze eigen verantwoordelijkheid en dat zie je hier ook."

Respondenten van zowel de politie als gemeente spreken doorgaans positief over de professionaliteit van de boa's in Ede. In de afgelopen jaren is ook veel geïnvesteerd in het niveau van boa's en hebben de 'Melketiers' plaats gemaakt voor goed opgeleide en getrainde boa's. Van geüniformeerde toezichthouders zonder bevoegdheden is geen sprake meer. Dat boa's vanuit hun discipline ook specialistische taken op zich nemen, zoals de jeugdboa, komt de samenwerking met de politie en professionaliteit ten goede. Volgens een respondent wordt op die manier ook draagvlak gecreëerd bij andere partners.

4.3.3. Samenwerkingsvormen met de politie en knelpunten

De boa's van de afdeling Toezicht verrichten hun werkzaamheden in principe binnen het leefbaarheidsdomein en de politie verricht werkzaamheden binnen het veiligheidsdomein. Beide partijen zijn ondanks dit onderscheid aangewezen op samenwerking. Deze samenwerking komt met name tot stand omdat er sprake is van een 'grijs gebied' waarbij het leefbaarheidsdomein en veiligheidsdomein samenvloeien. Over de samenwerking tussen afdeling Toezicht en de politie, en specifiek de handhavers op straat, wordt over het algemeen positief geoordeeld door zowel respondenten van de gemeente als de politie. Samenwerking vindt plaats in informele zin (contacten op straat) maar ook op formele wijze in overleggen en afspraken die daarover zijn gemaakt in de vorm van veiligheidsplannen en convenanten. In deze paragraaf wordt aan de hand van een aantal thema's beschreven op welke manieren er wordt samengewerkt door de afdeling Toezicht en de politie. Ook komen knelpunten aan bod binnen de samenwerking zoals deze worden ervaren door de respondenten.

Samenwerking binnen 'grijze gebieden'

Met name jeugd, drank en horeca, en criminaliteitspreventie kunnen in Ede worden geduid als zogenaamde grijze gebieden. De rol van de burgemeester in Ede wordt door meerdere respondenten gezien als cruciaal. Veiligheid is altijd een belangrijk thema geweest in Ede en de burgemeester heeft, volgens respondenten, de Afdeling Toezicht alle ruimte gegeven zich te ontwikkelen. Met name in het centrum is er, vanwege de specifieke problematiek, sprake van een intensieve samenwerking met de politie. Binnen de wijkteams gaat het vooral om samenwerking met wijkagenten.

Jeugdgroepen

In Ede is in de afgelopen jaren, in samenwerking met netwerkpartners, veel geïnvesteerd in de aanpak van jeugdgroepen en de jeugdboa neemt daarbij een toonaangevende rol op zich. De jeugdboa beoogt in preventieve zin zicht te krijgen op jeugdgroepen en in repressieve zin grenzen te stellen aan het gedrag van jongeren door handhavend optreden.[25] Ook in Ede wordt een onderverdeling gemaakt in hinderlijke groepen, overlastgevende groepen en criminele groepen. Er is een samenwerkingsconvenant gesloten waarin wordt vermeld dat de afdeling Toezicht verantwoordelijk is voor de aanpak van hinderlijke en overlastgevende groepen en de politie verantwoordelijk voor de aanpak van criminele groepen. In de praktijk is dit onderscheid niet altijd helder.
Het Projectplan Jeugdboa wijst erop dat hinderlijke en overlastgevende jeugdgroepen zich ook bezig houden met (lichte) gewelds- en vermogensdelicten. Dit betekent dat de taken die

[25] Zie Projectplan Jeugdboa's, de buitengewoon opsporingsambtenaar voor jeugd. Toezicht gemeente Ede.

jeugdboa's uitvoeren ook betrekking hebben op openbare orde en veiligheid. Het feit dat zij zich daarmee op een 'hellend' vlak begeven wordt niet per se als een negatief iets ervaren. Integendeel, de jeugdboa's fungeren als de extra ogen en oren in de wijk voor onder andere de politie. Met name de informatie die zij verzamelen, wordt door respondenten als zeer waardevol gezien. Informatiedeling daarover vindt niet alleen plaats in formele overlegmomenten, maar ook op informele basis. Zo geeft een wijkagent aan:

> *"Zij (de jeugdboa) hebben een veel sterkere informatiepositie dan wij zelf hebben. We hebben er vaak informeel overleg over buiten de vergaderingen om. In de wijkteamoverleggen komen de jeugdgroepen als onderwerp nauwelijks aan de orde. Daar zitten natuurlijk jongerenwerkers bij, maar het gaat ook heel veel over strafbare feiten die gepleegd worden en daarvoor is heel veel informeel overleg tussendoor. (..) Alle informatie die de jeugdboa's daar omheen verzamelen spelen ze wel door en gebruiken wij voor strafrechtelijke afhandeling."*

De betrokkenheid van de jeugdboa op dit vlak speelt ook een belangrijke rol volgens respondenten. Vanwege de aard van de jeugdproblematiek zijn meerdere partijen daarbij betrokken en is overlap op elkaars gebied niet te voorkomen. In dat verband komt het aan op duidelijke afspraken en het gebruik maken van elkaars kennis en expertise. Netwerkpartners bepalen of er afspraken moeten worden gemaakt over een groepsaanpak of dat er sprake moet zijn van een individuele aanpak om te voorkomen dat jongeren verder afglijden.

Om jeugdgroepen en de verschillende rollen in kaart te brengen wordt gemeentebreed gewerkt met de 'Plus, Min Mee methodiek'. Beide partijen hebben een training gekregen over het gebruik van deze methode. Bij deze methode gaat het om de vraag welke jongeren een 'positieve' en 'negatieve' invloed op een groep hebben en welke jongeren in de groep 'beïnvloedbaar' zijn en of kunnen worden bestempeld als 'meelopers'. De jeugdboa speelt hierin een cruciale rol. In deze hoedanigheid wordt er intensief samengewerkt tussen de jeugdboa, wijktoezichthouder en de wijkagent. De partners delen informatie met elkaar en vervolgens wordt er in gezamenlijkheid bepaald welke stappen nodig zijn. De informatieoverdracht gaat volgens een wijkagent heel soepel en dat heeft grotendeels te maken met de informele contacten en uitwisseling van informatie.

Drank en horeca

Drank & horeca kan ook worden gekenmerkt als een terrein waar sprake is overlap en partners op samenwerking zijn aangewezen. In Ede worden boa's op onregelmatige werktijden, in de weekenden en nachtelijke uren, ingezet. Afdeling Toezicht is met name aanwezig in de periferie rondom de uitgaansgebieden. Rondom deze gebieden wordt er gecontroleerd op indrinklocaties voor jeugd, looproutes of wildplassers. De boa's hebben eerst een horecabriefing om bijvoorbeeld te weten wat er speelt, wat de aandachtspunten zijn, wie pleinverboden heeft en welke indrinklocaties gecontroleerd moeten worden. Aan de hand van meldingen komen daar nieuwe locaties bij. De afdeling Toezicht en de politie hebben geen gezamenlijke briefing wat betreft de dagelijkse aansturing (meer daarover later in dit hoofdstuk), wel is er sprake van een aparte horecabriefing. Aan het eind van de dienst vindt een de- briefing plaats waarin wordt teruggekoppeld, met de kanttekening dat afdeling Toezicht om 04.30 uur stopt en de politie om 06.00 uur. In dat geval vindt informeel overleg plaats, meestal met de coördinator van de afdeling Toezicht. Bij specifieke zaken, zoals een aanhouding, blijven boa's soms langer om zaken door te spreken die 'de moeite waard zijn'.

Ook communiceren de boa's en politie onderling via een portofoon. Soms worden boa's binnen deze diensten geconfronteerd met een gewelddadige setting. Een leidinggevende van de gemeente geeft aan dat boa's hierin zelf keuzes moeten maken in hoeverre ze hierbij optreden:

> *"Soms word je erin meegezogen omdat je de politie helpt afschermen bijvoorbeeld en dan pak je meer je rol vanuit veiligheid. Maar dat is afhankelijk van de boa eigenlijk, hoe ze er zelf in staan. We hebben allemaal opgeleide, getrainde en weerbare boa's, maar als je voor jezelf ziet dat je dat niet kan of je vindt het te gevaarlijk dan moet je het niet doen."*

De afdeling Toezicht zet bewust de boa's in tijdens de avond en nachtelijke uren omdat overlast zich ook gedurende die tijden af speelt en het de verantwoordelijkheid is van de gemeente. Volgens een leidinggevende dienen boa's dan wel goed opgeleid en getraind dienen te zijn en voorzien van gepaste geweldsmiddelen. Hij geeft aan dat een aanvraag is ingediend voor het gebruik van peperspray om de veiligheid van boa's te kunnen garanderen. In geval van nood kunnen boa's overigens gebruik maken van de noodknop op de portofoon die ze tot hun beschikking hebben. De samenwerking op dat vlak is volgens meerdere respondent van zowel de politie als de gemeente goed te noemen. Zo geeft een handhaver aan:

> *"Er zijn wel incidenten geweest waarbij boa's ook echt de noodknop hebben gebruikt vanwege geweldsincidenten. Dat is gewoon hetzelfde als de politiecollega. Op het moment dat wij roepen om assistentie (..) dan komt alles en iedereen naar ons toe. Dat is ook de afspraak."*

In dat geval wordt de boa ook als een gelijkwaardige collega gezien door de politie. De teamchef: *"Geweld tegen boa's wordt op precies dezelfde manier als geweld tegen politie behandeld."*

Criminaliteitspreventie

Afdeling Toezicht vervult tevens taken op het gebied van criminaliteitspreventie. Dit gebeurt veelal in samenspraak met de politie. Als voorbeelden worden het 'donkere dagen offensief' en het 'witte voetjes project' gegeven waarbij boa's samen met de politie de wijk in gaan. Er is ook een convenant tussen de gemeente Ede en politie afgesloten over (het delen van informatie met betrekking tot) cameratoezicht. Afdeling Toezicht beschikt tevens over een eigen meldkamer waardoor gemeentelijke handhavers als extra ogen en oren van de politie kunnen fungeren. Zij voelen zich ook verantwoordelijk voor die preventieve rol.
Deze samenwerking dient zich ook aan op andere vlakken. Denk hierbij aan het afzetten van het verkeer bij een ongeval of een plaats delict. De boa's van afdeling Toezicht kunnen op die manier de politie op verschillende vlakken ondersteunen zoals een leidinggevende van de gemeente naar voren brengt:

> *"Hoe ver ga je met een verkeersafzetting met een ongeval? Hoe ver ga je met plaats delict dat je ook bewaking doet of afzetting? Daar proberen we ook echt de samenwerking te zoeken. Niet de rol van de politie over te nemen, maar onze burgemeester zit er zo in dat als de politie zich met grote zaken bezig kan houden wij kunnen kijken wat we aan ondersteuning kunnen doen."*

Communicatie via portofoon

Op verschillende vlakken doen zich knelpunten voor wat betreft de samenwerking tussen de politie en de afdeling Toezicht. Met name bij het uitwisselen van informatie op operationeel niveau zijn problemen te constateren. Over het algemeen wordt er positief geoordeeld over de het uitwisselen van informatie binnen de wijkteams tussen bijvoorbeeld de wijkagenten, jeugdboa's en wijkboa's. De problemen die spelen worden vooral veroorzaakt vanwege strengere wetgeving (Wet Politiegegevens –WPG-) rondom de uitwisseling van politie-informatie sinds de komst van de Nationale Politie. Sindsdien zijn er enkele veranderingen opgetreden die volgens meerdere respondenten van de politie en de gemeente ten koste gaan van de samenwerking tussen politie en de afdeling Toezicht.
In de eerste plaats doet zich een knelpunt voor als het gaat over de communicatie over de portofoon. De boa's hebben gedurende een lange periode gewerkt met C2000 portofoons waarbij ze op hetzelfde kanaal als de politie informatie deelden. Door landelijke richtlijnen wat betreft de WPG werken de boa's van afdeling Toezicht nu op een ander portofoonkanaal dan de politie. Volgens de Nationale Politie zou teveel informatie worden doorgegeven op het noodhulpkanaal dat niet bestemd is voor boa's. Veel respondenten zetten vraagtekens bij deze redenering. Dit heeft volgens hen gevolgen voor de informatiedeling op operationeel niveau, maar mogelijk ook voor de veiligheid van boa's. De afstemming met de politie is hierdoor verminderd volgens een coördinator van afdeling Toezicht.

> *"Sinds kort zijn wij van het noodhulpkanaal af. Dat is wel jammer, dat is een keuze van de politie en daarmee ben je wel heel veel actuele informatie kwijt. Want soms hoorde je wel eens: oké, in een bepaalde wijk is hier ingebroken. Ja, dan had je de afstemming op de werkvloer heel snel van: daar rijden wij ook wel even op. Die informatie is nu voor een groot deel verdwenen helaas."*

De politie denkt er niet anders over. Een wijkagent vertelt:

> *"Zij (toezicht) missen gewoon een hele hoop informatie als het gaat om dingen die gebeuren. Winkeldiefstal, dan moeten we apart weer toezicht bellen om de meldkamer te bellen of daar gemeentelijke camera's zitten. Voorheen hadden we een winkeldiefstal bij de Scapino, dan werd die melding uitgegeven en hoorde toezicht dat ook. Die hebben meestal de hele dag door wel mensen op straat lopen in het centrum, dus die konden meteen op het moment dat de melding werd uitgegeven uitkijken naar het signalement."*

Toch is niet iedereen even kritisch over de moeizamere informatiedeling sinds de afdeling Toezicht van het noodhulpkanaal af is. Informatie wordt via een 'andere weg' toch wel gedeeld tussen de afdeling Toezicht en de politie. De basisteamchef speelt hierin een belangrijke rol volgens een leidinggevende van de gemeente.

> *"Sinds een half jaar hebben we een andere politiechef die meer operationeel ingesteld is en minder strategisch. Die weet meer wat er op de werkvloer speelt en hij is ook pragmatischer. Dus die uitwisseling vindt sowieso plaats met allerlei gegevens en dat kan volgens mij ook gewoon. Als ze maar zodanig geanonimiseerd zijn dat ze niet tot naam terug te herleiden zijn."*

Opvallend is dus dat de lokale politie, in vergelijking met de politie op landelijk niveau, van mening is dat de boa's van hetzelfde communicatiekanaal gebruik zouden moeten kunnen

maken. Daarbij speelt dat de lokale samenwerking in het recente verleden goed verliep en beide partijen, met de informatie die ze tot hun beschikking hadden, van elkaar wisten wat ze wel of niet deden.
Volgens sommige respondenten komt het aan op de professionaliteit van de boa zelf. Zij dienen – net als agenten – vertrouwelijke informatie voor zich te houden. Overigens, de basisteamchef merkt op dat informatie die herleidbaar is tot personen, zelden wordt gedeeld over de portofoon.

> *"Politie-informatie dat is gedefinieerd als informatie die herleidbaar is tot personen. Ik kan van alles vertellen over buurten waar veel ingebroken wordt als het maar niet herleidbaar is tot iemand. Dat mag niet en dat gaat wel eens over de portofoon. (..) Hoe vaak gebeurt dat nou denk ik dan? En ook als toezicht het meekrijgt, dat zijn allemaal gescreende mensen en allemaal beëdigd."*

Verder speelt mee dat in het verleden op dit punt wel eens het een en ander fout is gegaan. Zo zouden sommige boa's zich gedragen hebben als 'cowboys'. Binnen de afdeling Toezicht leeft het beeld dat de organisatie zich dermate heeft doorontwikkeld dat dit geen issue meer is. Niettemin, het niet kunnen delen van informatie gaat ten koste van de samenwerking. Een coördinator van Toezicht:

> *"Zeven á acht jaar geleden trokken wij wel eens iemand aan het oor en zeiden: hé dat is politiewerk en daar gaan we ons niet mee bezig houden. En je ziet, in die jaren hebben wij ons zo ontwikkeld dat wij dat nooit hoeven te roepen. Onze mensen weten exact waar de grenzen liggen en wat we wel of niet kunnen betekenen. Er zijn ook gemeenten waar dat natuurlijk heel anders is. Dus vanuit de overheid snap ik dat wel, maar hier zijn we een stap achteruit gegaan in de samenwerking."*

Ook bij de politie leeft het beeld dat de samenwerking hierdoor onnodig wordt belemmerd. De basisteamchef:

> *"Dat krijg ik regelmatig terug van de boa's: potverdikke, is er een heterdaad inbraak geweest of een gewapende overval en dan weten wij het niet. A. voor onze eigen veiligheid, want je zou er zo tegenaan kunnen lopen en B. wij hadden misschien ook wel informatie kunnen verstrekken. Misschien is die overvaller ons wel op zijn brommer voorbij gereden. Dus dat maakt wel dat er een afstand wordt gecreëerd in de operationele samenwerking tussen politie en toezicht en dat vind ik wel heel erg jammer.''*

Briefings

De landelijke richtlijnen voor wat betreft de WPG hebben er ook voor gezorgd dat er geen gezamenlijke briefings meer zijn tussen de politie en de afdeling Toezicht. Er is bepaald dat externen niet meer bij de politiebriefings aanwezig mogen zijn vanwege de WPG. Ook dit wordt ervaren als een knelpunt, maar zeker ook een gemis, ten aanzien van de samenwerking met de politie. Zo geeft een handhaver aan:

> *"Ja, dat is zeker een gemis. Nu horen wij bijvoorbeeld via via dat er een jongere is aangehouden met een mes. Nou, dat vind ik wel belangrijke info. (..) We hebben ook wel heel veel plaatselijke dingen die je eigenlijk wel moet weten om je werk goed te*

doen. Dat er iemand aangehouden is of dat er iemand vrijgelaten is, is heel belangrijk in de aanpak van je jeugdgroep. Het loopt wel de info, alleen ja, het zou toch makkelijker zijn als je gebruik kon maken van die politie-informatie."

Wel wordt aangegeven dat enkele coördinatoren van Toezicht bij de politiebriefings aanwezig zijn. Deze informatie wordt echter niet als zodanig meegenomen tijdens briefings van afdeling Toezicht.

Twee registratiesystemen

Een ander knelpunt dat zich voordoet is dat beide organisaties aparte registratiesystemen hebben. De boa heeft bijvoorbeeld geen toegang tot het BVH systeem van de politie. Met name voor het afhandelen van bepaalde zaken werkt dit niet efficiënt en blijft de boa afhankelijk van de medewerking van een politieagent. Een handhaver:

> *"Op het moment dat je iemand aanhoudt, ook al ben je bevoegd, kun je niet in het systeem van de politie. Dus je kunt niet je eigen zaak afhandelen en dat betekent dat iemand van de politie, die bezig is met zijn eigen werk, zich voor jouw werk in moet gaan zetten. En dat is wel een lastig."*

De boa is in zo'n geval afhankelijk van de politie-collega. Het feit dat dit landelijke richtlijnen zijn maakt het met name lastig. Ook een wijkagent geeft aan dat boa's toegang zouden moeten hebben tot het BVH systeem:

> *"Laat ze maar geautoriseerd zijn om in de BVH te werken en aan te vullen onder hun eigen naam. Dan kunnen ze hier naar binnen toe, inloggen in ons systeem als ze een aanhouding hebben gedaan."*

4.3.4 Randvoorwaarden voor samenwerking

Vanwege het gedeelde beeld dat de samenwerking tussen de politie en de afdeling Toezicht goed verloopt, loont het de moeite om ook in te gaan op enkele randvoorwaarden die door respondenten zijn benoemd als cruciaal in de samenwerking. Zoals in de inleiding van deze paragraaf is aangegeven wordt Ede vaak gezien als blauwdruk voor andere gemeenten. Hoe komt het dat andere gemeenten Ede als voorbeeld nemen voor de inrichting van de organisatie? Tijdens de interviews zijn drie belangrijke randvoorwaarden naar voren gekomen.
In de eerste plaats is samenwerking persoonsafhankelijk en afhankelijk van verhoudingen die spelen tussen politiemensen en handhavers. De ene wijkagent is totaal anders dan de andere wijkagent en datzelfde geldt voor de jeugdboa's. Dat maakt dat er verschillen zijn in de mate en manier waarop wordt samengewerkt, ook binnen de gemeente Ede. Een wijkagent geeft het belang aan hoe je je eigen rol invult en ook hierin staat gelijkwaardigheid weer centraal:

> *"Ik beschouw toezicht gewoon als een gelijkwaardige partner. Dat is ook hoe je als individueel politieambtenaar daar zelf in staat. Hoe ga je met ze om? (..) Wat kun je van ze verwachten en hoe kunnen ze je ondersteunen? Ik ben er zelf heel positief over en ik benader ze gewoon als gelijkwaardige collega's."*

In enkele gevallen geven respondenten aan dat een bepaalde regievorm niet leidend hoeft te zijn voor een goede samenwerking. Communicatie en goede contacten worden door sommige

respondenten belangrijker geacht. Ook het op orde hebben van organisatie en professionaliteit speelt een belangrijke rol in de samenwerking. In de gemeente Ede is dat het geval zoals uit de interviews naar voren is gekomen. Mede daardoor hebben beide partijen profijt van elkaars aanwezigheid in de openbare ruimte en kunnen ze van elkaar gebruik maken, bijvoorbeeld op het gebied van informatie. Een coördinator van de afdeling Toezicht:

> *"Dat is inderdaad wel onze ontdekking, cruciaal in de samenwerking. Op het moment dat je mensen op niveau hebt dan gaan opeens de deuren ook open. Wil je samenwerken dan moet je zorgen dat je op niveau bent en dat je ook echt inhoudelijk een bijdrage kunt leveren. (..) Dat is wel gebleken in de afgelopen jaren. Je ziet nu dat de deur bij de politie wijd open staat voor ons omdat men ziet: hé, boa's doen gewoon goed werk op straat, we hebben er veel aan en dat zijn mensen die gezamenlijk met ons een probleem aan kunnen pakken."*

Bij de politie leeft hetzelfde beeld. Zo zegt de basisteamchef:

> *"Nou moet ik wel zeggen dat wij gezegend zijn met een heel goed georganiseerde en over het algemeen vrij goed uitgeruste en opgeleide afdeling Toezicht. Dat is niet in alle gemeentes zo hoor. Dus er zit ook wel heel veel verschil in hoe toezicht binnen de gemeente functioneert en welke kwaliteit die je kan leveren en hier is dat wel heel hoog."*

Tot slot komt uit de interviews ook naar voren dat alle partners op hetzelfde niveau opereren en is gekozen voor een eenduidige benadering. Alle partners (bijvoorbeeld ook de woningbouwcorporatie) hanteren dezelfde wijkindeling. Een wijkregisseur van de gemeente:

> *"Bij veel gemeenten zie je dat iedereen zijn eigen wijkindeling heeft met als gevolg dat je grenzen hebt die bij de een anders liggen dan bij de ander en dat maakt de samenwerking vaak lastig en inefficiënt, want je moet met heel veel mensen schakelen. Hier hebben we precies dezelfde wijkindeling wat de samenwerking heel makkelijk maakt. Alle partners vinden dat heel belangrijk."*

Alle neuzen staan zogezegd dezelfde kant op wat de samenwerking bevordert. Ook het decentrale niveau waarop wordt gewerkt, op wijkniveau, wordt gezien als een pluspunt in de samenwerking.

Slot

In Ede is sprake van een gedeelde visie op de samenwerking tussen de politie en de afdeling Toezicht, die niet alleen op papier vorm heeft gekregen, maar in de praktijk ook gerealiseerd is. Kenmerkend voor de afdeling Toezicht is dat er wordt gewerkt met boa's die vanuit hun eigen specialisme werkzaam zijn in de openbare ruimte. De jeugdboa en de wijkboa zouden gezien kunnen worden als het equivalent van de jeugdagent en wijkagent bij de politie. Tevens werkt de afdeling Toezicht alleen met bevoegde handhavers. Ede is verdeeld in vier wijkteams waarin wijkgericht wordt gewerkt. De gemeente heeft de regie over het wijkteam en de wijkregisseur is de voorzitter van het wijkteam. De wijkagenten van de politie zijn ook binnen deze wijkteams werkzaam.
De afdeling Toezicht heeft nadrukkelijk de operationele regie in handen als het gaat over de dagelijkse inzet van boa's. Hiermee wijkt Ede af van de uitgangspunten zoals geformuleerd

in onder andere de Beleidsregels BOA. Van belang is dat in Ede deze vorm van samenwerking een gedeelde visie is binnen zowel de politie als de gemeente. Men werkt samen op basis van gelijkwaardigheid en samenspraak tussen partners. Het uitgangspunt is dat de afdeling Toezicht en de politie vanuit verschillende rollen werkzaam zijn in de openbare ruimte. Tussen veiligheid en leefbaarheid zit een grijs gebied waarover afstemming moet worden gevonden wie waar verantwoordelijk voor is. Vanwege de professionaliteit van de organisatie is de afdeling Toezicht ook in staat om te functioneren als gelijkwaardige partner aan de politie. ‘Melketiers’ hebben plaatsgemaakt voor goed opgeleide en getrainde boa’s. Het draagvlak voor samenwerking lijkt te worden vergroot door te werken met specialistische boa’s zoals de jeugdboa.

Veiligheid is in Ede al jarenlang een belangrijk thema en de burgemeester heeft daarin een grote rol gespeeld. De afdeling Toezicht heeft ook volop de ruimte gekregen zich te ontwikkelen als organisatie. Dit uit zich ook door een politieachtige inzet van (jeugd)boa’s. Hun werk is sterk gerelateerd aan openbare orde en veiligheid. In de praktijk komen boa’s ook in aanraking met criminele jeugdgroepen. Ook werken boa’s op onregelmatige tijden, zoals in het weekend en gedurende de nacht in de periferie rondom uitgaansgebieden. De samenwerking wordt door zowel de politie als de afdeling Toezicht als zeer goed ervaren. Vooral de wijkagenten spreken er lovend over.
Toch zijn er ook knelpunten. Een van de problemen vormen de landelijke richtlijnen wat betreft de WPG. Boa’s mogen niet meer op hetzelfde portofoonkanaal van de politie. Ook zijn er geen gezamenlijke briefings (meer) tussen boa’s van de afdeling Toezicht en de politie. Coördinatoren van de afdeling Toezicht zijn wel aanwezig bij de politiebriefing maar gebruiken die informatie niet, tenzij noodzakelijk. Het wordt ook als een knelpunt ervaren dat er niet met één registratiesysteem wordt gewerkt. Zeker voor wat betreft de inzet van boa’s die sterke raakvlakken heeft met het veiligheidsdomein is het noodzakelijk dat voldoende informatie kan worden gedeeld. In de eerste plaats voor de veiligheid van boa’s zelf, maar ook om effectief gebruik te kunnen maken van boa’s als extra ogen en oren in de wijk.

4.4. Drie casussen: overeenkomsten en verschillen

In de voorgaande paragrafen zijn drie casussen beschreven. We zijn ingegaan op de organisatie van toezicht & handhaving, uitgangspunten voor wat betreft operationele regie en de samenwerking tussen handhavers en politie, en de knelpunten die zich daarbij voordoen in de praktijk. In deze paragraaf worden enkele opvallende verschillen en overeenkomsten tussen de drie casussen besproken (4.4.1). Ook wordt gereflecteerd op de onderzoeksresultaten in het licht van eerder verricht onderzoek (4.4.2).

4.4.1. Enkele kernpunten

Invulling operationele regie

De manieren waarop in de casussen invulling wordt gegeven aan operationele regie lopen in de drie casussen sterk uiteen. In Amsterdam-Centrum is de aansturing van boa's in principe een gemeentelijke aangelegenheid. In termen van een leidinggevende van handhaving:

> *"Het zijn nou juist de lokale bestuurders die te doen hebben met de bewoners die steen en been klagen over de toegenomen druk op de openbare ruimte die ten koste gaat van de leefbaarheid. Dus het moet ook aan de lokale bestuurders zijn om de inzet te kunnen bepalen van die handhavers."*

Wel wordt daarbij een onderscheid gehanteerd tussen veiligheid en leefbaarheid. In feite is de metafoor van 'schuivende panelen' leidend: gemeente en politie nemen afhankelijk van de problematiek en deskundigheid wisselend de operationele regie op zich. Naarmate handhaving verder weg ligt van veiligheid heeft het volgens veel betrokkenen geen meerwaarde om de politie als regisseur te laten optreden. In de praktijk is het voor de politie echter moeilijk gestalte te geven aan die regie.

In Den Haag Centrum ligt – althans op papier – de operationele regie bij de politie zoals in de Beleidsregels BOA is vermeld. De handhavers hebben iedere dag briefings op het politiebureau en gaan vandaar uit te werk. Sinds een viertal jaren wordt met dit nieuwe samenwerkingsmodel gewerkt. Politiemensen sturen dus de gemeentelijke handhavers aan, maar de praktijk wijst uit dat gemeentelijke aansturing van die handhavers daar doorheen blijft lopen. Het commitment van de politie is dubbelzinnig: politiemensen zijn bereid aan te sturen, maar ze beseffen weinig grip te hebben. Ze ervaren de samenwerking als 'opgelegd'. Een politieman zegt: 'ze zijn niet van ons'. Een andere politieman verwoordt zijn commitment aldus: "ik heb het zelf niet bedacht maar de directie verlangt het van me en dan is het prioriteit en dan doe ik het ook enthousiast en draag ik het ook uit".

In Ede is de operationele regie weer anders ingevuld. Binnen de wijkgerichte handhaving gaat veel aandacht uit naar preventie waarbij de operationele regie in handen is van de wijkregisseur van gemeente. Opvallend is dat de gemeente ook de zeggenschap heeft over wijkagenten. Dus boa's 'hangen' niet onder politieorganisatie, maar in termen van een van de wijkagenten is het eerder andersom: 'Nee, gemeenten zijn de baas, wijkagenten hangen er onder'. In zijn woorden: "het draait allemaal onder de regie van de gemeente, dus in die wijkclusters om de wijkregisseur. Dat is voor mij het evangelie want dan heb je helemaal niks geen gezeur over informatiedeling of wat dan ook."

In alle drie de casussen lijkt de politie in de praktijk niet de operationele regie te hebben. De gemeente bepaalt vooral de inzet. De operationele regie door de politie zoals verwoord in de beleidsregels is in de praktijk moeilijk waar te maken en roept vaak tegenspraak en tegenstand op.

Samenwerking tussen politie en gemeente

Tussen Den Haag en Ede zijn grote verschillen waarneembaar in de mate van samenwerking tussen politie en gemeentelijke handhavers. In Den Haag lijkt de samenwerking vooral als ‘gedwongen’ te worden ervaren, terwijl in Ede een vrijwillige commitment tussen beide partijen lijkt te bestaan. Wijkagenten en handhavers zitten in Ede op een lijn. In Den Haag zouden boa’s feitelijk twee heren moeten dienen. De politie wil niet verantwoordelijk worden gehouden voor de resultaten van de handhavingsteams.
De Haagse politierespondenten benadrukken dat handhavers fungeren als extra ogen en oren in de wijk voor de politie. Boa’s worden gevraagd de politie een (preventieve) helpende hand reiken, maar andersom is dat veel minder aan de orde. Op die manier beschouwd lijkt er weinig ruimte te zijn voor gelijkwaardigheid. Veel politierespondenten – ook in Amsterdam – vinden het niet sexy om met boa’s samen te werken en hebben er moeite mee de zelfstandige waarde van boa’s tot zich door te laten dringen. Alleen de wijkagent fungeert min of meer als een ‘natuurlijke compagnon’, zeker in Ede.

Terugtred politie

Politiemensen erkennen doorgaans dat politie geen aandacht meer besteedt aan veelvoorkomende ergernissen en overlast. Vooral in Amsterdam Centrum, maar ook Den Haag Centrum komt de politie er niet meer aan toe. Veel respondenten benadrukken dat het hart van de politie er niet ligt. De politie heeft wel oog voor zwaardere overtredingen zoals wildplassen, agressief bedelen en drugs dealen. Wijkagenten daarentegen kijken veel breder dan het veiligheidsdomein en rapporteren bijvoorbeeld ook over jeugd, verlichting en verkeer. Ze zien ook dat bevolking zich grotere zorgen maakt om juist die overlast. Ook andere respondenten menen overigens dat bewoners politie-issues als woninginbraken, overvallen en straatroven helemaal niet zo belangrijk vinden.

Professionaliteit van organisatie en personeel

In alle drie de casussen is duidelijk geworden dat de handhavingsorganisatie de afgelopen jaren een professionaliseringsslag heeft gemaakt. Langzaam maar zeker is (wordt) afscheid genomen van de zogenaamde ‘Melketiers’. In Amsterdam en Den Haag heeft men nog te maken met grote niveauverschillen tussen handhavers. In Ede zijn alle handhavers qua niveau, opleiding en training min of meer gelijk aan elkaar. Dit lijkt bij te dragen aan een positiever beeld van de politie over handhavers en de mate waarin men wil samenwerken. Als de deskundigheid van boa’s op orde is zoals in Ede het geval is (o.a. kennis van de jeugd, drank en horeca, milieu, de wijk) dan lijken de deuren bij de politie ‘als vanzelf’ open te gaan. Op organisatorisch niveau valt op dat er met name in Amsterdam en Den Haag kritiek is op het ontbreken van de juiste randvoorwaarden voor samenwerking. Denk hierbij aan knelpunten wat betreft planning en capaciteit in Amsterdam en Den Haag en de invulling van het veiligheidsoverleg in Den Haag op tactisch niveau. De grootschaligheid van beide organisaties, maar ook de problematiek die speelt, kunnen hierbij een rol spelen. Afdeling Toezicht in Ede is er wel in geslaagd aan die randvoorwaarden voor samenwerking te voldoen.

Politieke en bestuurlijke visie gemeente

Ook de bestuurlijke visies op de doeleinden van handhaving verschillen per casus. Het doel van het beleid in Den Haag lijkt sterk te zijn gericht op handhaven (bonnen schrijven), terwijl in Ede het leefbaar houden van de wijk centraal staat. Handhaving lijkt in Den Haag primair een kostendekkende functie te hebben, terwijl in Ede – zie de rol van de burgemeester – bewust wordt geïnvesteerd in professionele handhaving. Ede geeft boa's nadrukkelijk de ruimte voor de aanpak van onveiligheid met betrekking tot jeugd en drank / horeca. De gemeentelijke visie op handhaving in de openbare ruimte lijkt voor een belangrijk deel het commitment van de samenwerkingspartners te bepalen.

Politieachtige inzet handhavers

In het centrum van Amsterdam en ook in Ede doen de handhavers veel politieachtig werk (openbare orde en veiligheid). In het centrum van Amsterdam is sprake van veel geweld in de nachtelijke uren. In Den Haag worden handhavers volgens sommigen 'klein gehouden': zij dienen zich voornamelijk te beperken tot leefbaarheidstaken. De inzet van boa's in de nachtelijke uren is daar moeilijk realiseerbaar. In Den Haag vraagt men zich snel af of handhavers wel genoeg bekwaam zijn voor openbare orde en veiligheid.

Informatiedeling als knelpunt binnen de samenwerking

In Den Haag is er sprake van een vergaande vorm van informatiedeling wat ten goede komt aan de samenwerking met de politie. Boa's zijn bij de briefings aanwezig en luisteren op hetzelfde portofoonkanaal van de politie mee. In Ede en Amsterdam wordt, vanwege de WPG, minder informatie gedeeld. Dat verklaart veel knelpunten ten aanzien van de samenwerking tussen handhavers van de gemeente en de politie. Het delen van informatie is cruciaal voor een goede samenwerking.

4.4.2. Enkele nadere afwegingen

Dit onderzoek laat zien dat er geen eenduidigheid bestaat als het gaat om de betekenis en het gebruik van het begrip operationele regie in de praktijk. Hiermee kunnen de constateringen van Eikenaar en Van Stokkom (2014) worden onderschreven. Uit hun onderzoek komt naar voren dat de term operationele regie bij gemeentelijke toezichthouders en handhavers, maar ook bij politiemensen, voor verwarring zorgt. Er worden in de praktijk verschillende betekenissen gegeven aan operationele regie. Uit ons onderzoek komt dit ook naar voren. Operationele regie wordt vaak in relatie gebracht met begrippen als zeggenschap, (dagelijkse) aansturing en invloed. Opvallend is dat de meeste respondenten – ook politiemensen – de operationele regie een taak achten voor de gemeente. Een belangrijke reden hiervoor is dat de gemeente vanuit organisatorisch en financieel oogpunt daarvoor de meest aangewezen partij is. Ook speelt mee dat de gemeente een andere prioriteitstelling heeft dan de politie (leefbaarheid) en vanuit verschillende rollen actief is in de openbare ruimte (ook bestuursrechtelijk).

Het bovenstaande roept de vraag op in hoeverre het nog relevant is om te spreken van het 'onder operationele regie van de politie' werken, zoals vastgelegd in de Beleidsregels BOA. In de praktijk kan voor geen van de drie onderzochte casussen gesproken worden over operationele regie door de politie. Zelfs in Den Haag, waar de operationele regie sterk aansluit

op de Beleidsregels BOA, is hier geen sprake van. Gemeenten hebben veelal zelf de operationele regie in handen en zij bepalen voor een groot deel de thema's waarop handhavers dagelijks worden ingezet. Dit sluit aan op constateringen van andere onderzoekers (Van Steden, 2012; Terpstra, 2012; Bervoets, 2013; Eikenaar & van Stokkom, 2014). Dat de operationele aansturing bij de gemeente ligt is ook logisch gezien het feit dat de inzet van boa's ingebed is in het kader van het lokale veiligheidsplan (Mein en Hartmann 2013). Uit dit onderzoek blijkt dat er in de drie gemeenten weinig ruimte is om hier op operationeel niveau van af te wijken.

De samenwerking in Ede laat zien dat het vaak aankomt op een goede manier van communiceren en onderhouden van persoonlijke contacten. Deze elementen lijken belangrijker te zijn voor de samenwerking dan welke vorm van formele regie dan ook. Uit het onderzoek van Eikenaar en van Stokkom (2014) blijkt dat veel respondenten willen samenwerken op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid. Op die manier zou meer draagvlak voor samenwerking ontstaan. Het is daarbij van belang de informatie-uitwisseling goed te regelen en van waarborgen te voorzien.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat veel knelpunten ten aanzien van de samenwerking voortkomen uit het landelijke politiebeleid voor wat betreft informatie-uitwisseling. Strengere wetgeving in het kader van de WPG wordt hierbij vooral genoemd als de 'boosdoener'. Door nagenoeg alle respondenten van zowel de gemeente als de politie wordt dit als een belemmering in de samenwerking ervaren. Het is een niet te onderschatten factor gebleken gedurende dit onderzoek en verdient de nodige aandacht. Bervoets (2013) wees er in zijn onderzoek op dat de WPG een rol speelt rondom de moeizame uitwisseling van politie-informatie. Eikenaar en Van Stokkom (2014) geven ook aan dat de politie terughoudend is met het delen van informatie, zelfs als er een convenant is afgesloten. Ook door andere onderzoekers is gewezen op de gebrekkige informatie-uitwisseling en de daaraan gelieerde problemen (waaronder mogelijk gevaarlijke situaties voor handhavers).

Volgens de meeste respondenten is de professionaliteit van handhavers sterk verbeterd. Toch wordt met enige regelmaat aangegeven dat het niveau, met name in Amsterdam en Den Haag, nog niet op het gewenste peil is. Men kampt in deze steden nog met de zogenaamde erfenis uit de Melkert- periode (zie Mein en Hartmann, 2013; Eikenaar en Van Stokkom, 2014). Niettemin is in beide steden de trend naar het inzetten van voornamelijk bevoegde handhavers (boa's) in volle gang. Ook hier wil men dat handhavers professioneel en daadkrachtig kunnen optreden. Dat is van groot belang. De deskundigheid en competentie van boa's vormen voor politiemensen een signaal om in samenwerking te investeren.

Dit onderzoek maakt, zoals ook door Eikenaar & Van Stokkom (2014) uiteengezet, duidelijk dat er geen (heldere) afbakening kan worden gegeven van de taken van de politie en van de gemeentelijke handhaving. Het begrippenpaar 'leefbaarheid' en 'veiligheid' wordt weliswaar veelvuldig gebruikt maar het feit dat handhavers veel taken op het gebied van veiligheid en openbare orde op zich nemen wordt daarbij achterwege gelaten. Omgekeerd, ook wijkagenten – in onze studie vooral in Ede – verrichten werkzaamheden op het gebied van leefbaarheid.

Hoofdstuk 5
Respondenten over de inrichting van handhaving

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 is het om uiteenlopende redenen de vraag of het huidige ‘stelsel’ wel voldoende toekomstbestendig is. Welke oplossingsrichtingen zijn denkbaar om de inrichting van handhaving bij te stellen? In hoofdstuk 2 zijn twee scenario’s beschreven waarbij die inrichting aanzienlijk verschilt.
Binnen het politiële scenario zijn alle handhavende werkzaamheden in de openbare ruimte en desbetreffende bevoegdheden bij de politie onder gebracht. Boa’s (domein 1) worden overgeheveld naar de politieorganisatie. De politie heeft daarmee het monopolie over handhaving in de openbare ruimte. Tegelijk voert de politie de regie over externe onbevoegde toezichthouders waaronder gemeentelijke stadswachten.
In het scenario ‘duale regie’ liggen toezicht en handhaving bij zowel gemeente als politie: een gemeentelijke handhavende organisatie opereert naast de Nationale Politie. De gemeente richt zich primair op het leefbaarheidsdomein, terwijl de politie zich primair richt op het veiligheidsdomein. De gemeente en politie zijn beide belast met operationele regie, zij het binnen hun eigen werkdomein. Elk van beide organisaties neemt dus handhavende functies in de openbare ruimte op zich. Dat betekent dat politie en gemeente op samenwerking zijn aangewezen. In feite biedt het scenario ‘duale regie’ ruimte voor een uit de kluiten gewassen gemeentelijke handhavingsorganisatie die ook politie-achtige taken verricht. Gemeentelijke handhavers hebben een breder scala van bevoegdheden en nemen deels ook veiligheids- en openbare orde taken op zich.

In dit hoofdstuk bespreken we de opvattingen die de respondenten naar voren hebben gebracht over deze toekomst-gerelateerde perspectieven. De onderzoeksvragen 3 en 4 zijn daarbij leidend: Welke kansen en risico’s brengen de twee scenario’s met zich mee? Aan welke randvoorwaarden zou moeten worden voldaan voor een coherente inrichting van handhaving in de openbare ruimte? Het gaat hierbij om randvoorwaarden ten aanzien van deze toekomstige inrichting; de randvoorwaarden met betrekking tot huidige handhavingswerkzaamheden zijn in de drie casussen van hoofdstuk 4 aan de orde gekomen. We geven in dit hoofdstuk aan hoe respondenten tegen deze issues aankijken, hoe zij mogelijke kansen en risico’s verwoorden, en de bestaande uitgangspunten kritiseren dan wel verdedigen.

Dit hoofdstuk heeft de volgende opzet. Eerst worden de opvattingen over de twee scenario’s en de respectievelijke kansen en risico’s van die twee scenario’s besproken (paragraaf 5.1.). In het scenario ‘duale regie’ is van belang hoe de respondenten aankijken tegen de vraag wie (direct) toezicht dient te houden op de (opsporings)bevoegdheden van boa’s en de vraag in welke opzichten de reikwijdte van boa-bevoegdheden kan worden verbreed. We bespreken deze thematieken achtereenvolgens in paragraaf 5.2. Tenslotte gaan we nader in op een aantal randvoorwaarden voor een toekomstbestendige inrichting van handhaving in de openbare ruimte. Die randvoorwaarden hebben betrekking op sommige kernaspecten van het boa-stelsel en de afstemming tussen politie en gemeentelijke handhavers (paragraaf 5.3). Hoewel deze paragrafen worden afgesloten met korte conclusies, vindt pas in hoofdstuk 6 een nadere afweging plaats van de opvattingen over de twee scenario’s.

5.1. Twee scenario's

5.1.1. Het politiële scenario

Kansen

Uniformiteit en eenduidigheid

Veel respondenten wijzen op de voordelen van één politiesysteem: iedereen beschikt over dezelfde algemene opsporingsbevoegdheden, zij het met specifieke taakstelling. Er is één portofoonsysteem en één systeem om informatie te verwerken. De bedrijfsvoeringaspecten verlopen gemakkelijker: knelpunten t.a.v. WPG, communicatiestructuren en registratie kunnen voor een groot deel weggenomen worden. Misschien volstaat ook één uniform.
Een basisteamchef:

> *"Het grote voordeel van politiële regie is dat zeg maar alles wat aan geüniformeerde autoriteit in de openbare ruimte rondloopt onder één organisatie valt. Dus qua duidelijkheid maakt dat het wel makkelijk. Het geeft ook korte lijnen."*

Een wijkregisseur:

> *Je kan in een aantal opzichten efficiënter werken als het gaat om opleidingen, inkopen, dat soort dingen, werkplekken efficiënter gebruiken, zorgen dat je de kennis van elkaar deelt, etc."*

Een directe toezichthouder wijst op de voordelen wanneer handhavers in dienst zijn bij de politie: "Het cultuurverschil ben je al kwijt, informatiedeling werkt veel beter, dus ik zie daar echt heel veel voordelen als je handhaving daadwerkelijk onderbrengt binnen de politie." Dan moeten volgens hem wel kennis en vaardigheden omhoog. Een eenduidige structuur is hem veel waard. "Je moet naar eenduidigheid toe en dat mis je nog teveel. Er is nog teveel versnipperd ook in Nederland. Iedereen kan maar op dat gebied iets doen." Een coördinator: "Hoe meer je opdeelt en versnippert, hoe minder effectief en efficiënt je werkt."

Meer teamspirit

Een verwant argument is dat veel (uitvoerende) politiemensen liever over politiesurveillanten beschikken dan over boa's. Een politiecoördinator: "Die zijn klaar met hun opleiding, hebben een pak aan en worden opgevangen door collega's en hebben niet zoiets als we moeten draagvlak creëren."
Sommige politiemensen onderstrepen dat ze mensen willen op wie ze blind kunnen vertrouwen en die kunnen 'knallen'. Een operationeel leidinggevende:

> *"Ja ik denk dat je inderdaad toch, ondanks de arrogantie van de politie, het beter onder kunt brengen bij de politie. ...... ik ga liever met het team van de politie de wedstrijd in want dan spreek je elkaars taal. Ik heb jou geselecteerd, voor mij is het dus minder vermoeiend om jou in beweging te krijgen en met jou worden we kampioen. Met hun (de boa's, vS/F) heb ik zoiets van we gaan de wedstrijd in maar halverwege liggen we er uit."*

Veel politiemensen vinden het politiële scenario alleen al aansprekend omdat ze af willen van omslachtige overlegvormen.

Geloofwaardiger naar het publiek

Slechts weinig respondenten wezen erop dat het politiële scenario de politie de kans biedt weer zichtbaarder te zijn en haar gezag op straat waar te maken. De aandacht voor overlast en veelvoorkomende ergernissen zou de politie weer geloofwaardiger maken naar het publiek. Er is meer helderheid voor de burger en dat vertaalt zich mogelijk in meer vertrouwen in de politie.

Risico's

Handhavend werk bij de politie heeft geen aanzien

Volgens velen wordt er binnen de politie neergekeken op simpel handhavingswerk. Een wijkagent zegt over politiesurveillanten. "Surveillanten staan onder aan de hiërarchie en worden met de nek aangekeken." Veel politierespondenten benadrukken dat politiesurveillanten zich minderwaardig behandeld voelen; ze willen zo snel mogelijk weg van handhavingstaken. Dat heeft te maken met het feit dat ze onvoldoende kunnen doorgroeien binnen de organisatie en gaan solliciteren naar het 'echte' politiewerk. Er is te weinig perspectief, en de beloning blijft flink achter bij die van gemeentelijke handhavers.

Geen bereidheid bij de politie om leefbaarheidstaken te verrichten

Vrijwel iedere respondent wijst erop dat de politie geen aandacht zal geven aan leefbaarheid. Voor de politie zijn veiligheidstaken belangrijker. Het gevaar ligt op de loer dat handhavers (regelmatig) ingezet gaan worden voor zaken waaraan de Nationale Politie prioriteit geeft. Dat zou hoe dan ook ten koste gaan van de leefbaarheid op straat. Ook wanneer jeugdoverlast en drank- en horecaoverlast bij de politie worden ondergebracht, raken die taken ondergesneeuwd. Aldus vallen er gaten in de aanpak van overlast en leefbaarheidscontroles. Een coördinator van handhaving:

> *"Die leefbaarheid raak je kwijt zodra je het eronder gaat schuiven. Dat gebeurt gewoon. Waarom heeft de politie al die (leefbaarheids)zaken losgelaten? Waarom wil die dat nu weer terugbrengen? Dat wil die ook helemaal niet, die wil met die opsporing bezig zijn."*

Een basisteamchef :

> *"Het grote gevaar is dat politiewerk …zo'n zuigende werking heeft op alles wat onder onze directe aansturing staat, dat mensen weggetrokken worden van die leefbaarheid. Dus als je van boa's allemaal surveillanten van de politie maakt en binnen de politiekolom gaat hangen dan zijn die straks met heel andere dingen bezig dan met hondenpoep en afval."*

Een afdelingshoofd wijst op een 'geboortefout' bij de Nationale Politie, namelijk dat er geen contingent agenten is geoormerkt voor exclusieve inzet in de openbare ruimte.

> *“Er zit in mijn ogen een geboortefout in de Nationale Politie. Die geboortefout is dat er geen vast contigent per gebied of stad is geoormerkt voor inzet op leefbaarheid. Geoormerkt ook in de zin van dat lokale bestuurders daar ook inzet-prioriteiten aan kunnen geven….. Dan krijg je dus het fenomeen dat de Nationale Politie, en dat snap ik heel goed, de prioritering in toenemende mate afstemt op criminaliteitsbestrijding en dat gaat dus ten koste van de leefbaarheid, dat is waar de burgers last van hebben. Die gaan bij die bestuurders aan de bel trekken. ...”*

Veel respondenten menen dat het hart van de politie niet meer bij handhaving van de kleine norm ligt. Een coördinator bij de gemeente:

> *“Ik zie ze echt wegzingen naar criminaliteitshandhaving, dus de lichtere criminaliteit. Ik denk dat de echte politieagent dan op de zware criminaliteit zit en dat deze jongens dan vooral in de zakkenrollerij, de winkeldiefstal, de autokraak en dat soort dingen terecht komen. Ik zie deze mensen niet veel lopen in wijken van de gemeente waarvan je zegt het is wel erg vies op straat, laat ze nou eens gaan schrijven op mensen die papiertjes op straat gooien.”*

Een leidinggevende bij handhaving: “Het politiële scenario ‘gaat never nooit’ werken. Je gaat geen politie vinden voor leefbaarheidstaken.” Bij de politie wordt milieu helemaal losgelaten. Een wijkregisseur vult aan: “Hoe groter het veld is waar een organisatie in opereert, hoe makkelijker het is om te zeggen dat doe ik niet of daar geef ik geen prioriteit bij.”

Een gerelateerd argument is dat preventie (verder) teloor zal gaan. Omdat de politie een stempel zet op boeven vangen en andere veiligheidsaspecten, schiet preventief en signalerend werk in de wijk er bij in. De verwachting is dat ook economisch gerelateerde aandachtspunten minder prioriteit verkrijgen. Aansturing vanuit de politie zal weinig oog hebben voor bijvoorbeeld controle en handhaving van precariorechten.

Kortom, de focus van de politie ligt op meer ernstige vormen van misdaad en op veiligheidsaspecten. Niet alleen de prioritering ligt binnen de politieorganisatie anders dan bij de gemeente. Ook de aanpak en werkmethoden verschillen. En van de respondenten merkt overigens op dat ook de controlecultuur en de verantwoording naar burgers heel anders liggen.

Gemeente verliest zeggenschap en grip

De gemeente heeft een eigen verantwoordelijkheid met een aantal thema’s waar de politie veel minder mee heeft zoals ‘schoon en heel’. Die thema’s worden vooral door bewoners ingebracht. Volgens veel respondenten is het niet logisch om dat soort taken bij de politie onder te brengen. Je moet je immers naar de bevolking verantwoorden. Voor de burger moet duidelijk zijn dat ze de gemeente kunnen benaderen voor leefbaarheid. Een aantal respondenten beklemtoont dat de bevolking zich grotere zorgen maakt om overlast dan criminaliteit. Ook sommige politiemensen wijzen erop dat mensen woninginbraken, overvallen en straatroven, waar de politie prioriteit aan geeft, helemaal niet belangrijk vinden.

Het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie raken "de dagelijkse grip" kwijt op leefbaarheid, en daarmee op sturing en het stellen van eigen prioriteiten. En dat botst weer met de centrale rol van de gemeente bij de bepaling van het veiligheidsplan en de inrichting

van de lokale veiligheidszorg. Een wijkregisseur: "Als gemeente wil je natuurlijk echt kunnen sturen op wat van belang is en waar je je inzet op pleegt."

De leefbaarheid zou binnen dit scenario wel geborgd kunnen worden maar dat blijft volgens velen steken in een papieren verhaal. Een basisteamchef suggereert daarom dat de invloed van het lokale bestuur op de politie veel groter moet worden. "Als je dan voor het politiële scenario kiest, geef dan ook het lokale bestuur veel meer zeggenschap over die politie." Anderen verwachten daar weinig van: ook het maken van handhavingsarrangementen met de lokale politie zal de aandacht voor het leefbaarheidsdomein onvoldoende borgen.

Aanhoudend probleem van informatie-delen

Een ander knelpunt dat veel wordt genoemd is dat binnen dit scenario de problemen rondom informatie-uitwisseling in het geheel niet zijn verdwenen. De informatie over wijken komt immers uit veel verschillende soorten bronnen. Je moet als politie nog steeds contact leggen met bijvoorbeeld woningbouwverenigingen om de informatie compleet te krijgen. Een leidinggevende:

> *"Het is een illusie om te denken, als ik nou eens de stadswachten bij de politie in huis breng dan is opeens het informatieprobleem opgelost. .. er zijn veel meer informatiebronnen relevant. ...Als het gaat om wat er nodig is voor een goede wijkhandhaving dan is de informatie relatie politie-stadswacht maar één van de informatielijnen die je daar nodig hebt."*

Als handhavers allemaal onderdeel worden van de politie dan verschuift het probleem: de politie zal op zoek moeten naar informatie van gemeentelijke organisaties en woningcorporaties. Kortom door alle handhavers bij de politie in te huizen heb je geenszins informatieproblemen opgelost.

Teloorgang eigensoortig beleid van gemeenten

Een ander punt is dat de inzet op specifieke problemen in gemeenten plaats maakt voor een uniforme inzet. Met andere woorden, er is geen oog voor uiteenlopende wensen ten aanzien van de inzet van handhavers in gemeenten. Een afdelingshoofd:

> *"Er zijn gemeentes die kiezen voor een kwalitatieve inzet en er zijn gemeentes die kiezen voor kwantitatieve inzet. Er zijn gemeentes die kiezen voor werkontwikkelingstrajecten en er zijn gemeentes die kiezen voor volwaardige handhavers. Hoe gaat een landelijke politie om met de diversiteit aan gemeentelijke belangen? Is het überhaupt realistisch om de politie te belasten met de aansturing van een dergelijke variëteit?"*

Conclusie

Een aantal politierespondenten is voorstander van het politiële scenario. Medewerkers gemeentelijke handhaving zijn daarentegen haast per definitie tegen het monopolie van politie op handhaving, vooral omdat leefbaarheid in het gedrang komt. Zij vinden dat leefbaarheid principieel bij de gemeente thuis hoort en dat de politie weinig kennis heeft van bestuursrechtelijke issues.

Alle respondenten vermoeden dat de politie meer op veiligheid gaat zitten. Binnen de politie is er überhaupt weinig aandacht voor handhaving van de kleine norm. De bereidheid om overlastbestrijding en veelvoorkomende ergernissen tot politietaken te rekenen lijkt welhaast verdwenen, zij het dat wijkagenten leefbaarheid nog altijd een kerntaak achten.
Binnen dit scenario heeft de gemeente minder controle en sturingsmogelijkheden op leefbaarheidstaken. Alle respondenten beklemtonen het belang van een eigenstandige rol van de gemeente hierin. Naast de openbare ruimte verricht de gemeente vele vormen toezicht en handhaving binnen de lokale veiligheidszorg; ze heeft een groot informatienetwerk tot haar beschikking.
Zoals eerder opgemerkt: in 1993 is de functie van politiesurveillant gecreëerd om preventieve controle op straat en bestrijding overlast en kleine criminaliteit op zich te nemen. Sommige politiemensen betreuren het dat ze geen politiesurveillanten (meer) in hun team hebben die ze direct kunnen aansturen. Ze vinden het jammer dat ze aangewezen zijn op moeizame vormen van overleg. De pro-argumentatie van deze respondenten is voornamelijk defensief en richt zich vooral tegen de gebrekkige professionaliteit van boa's. Maar een 'terugkeer' naar een systeem van politiesurveillanten wordt ook door deze respondenten niet meer reëel geacht.

5.1.2. Scenario duale regie

Kansen

Zeggenschap bij gemeente

De gemeente verkrijgt meer zeggenschap over de uitvoering van handhaving. De bestuurder kan nu zelf 'aan de touwtjes trekken'. Vrijwel alle respondenten beamen dat het goed is dat de gemeente zelf in staat is te bepalen waar de handhavingscapaciteit op wordt ingezet. Dan ben je minder afhankelijk van de politie. Tegelijk erkennen velen dat afstemming met de politie noodzakelijk blijft, zoals ondersteuning bij geweld en toegang tot het politiële registratiesysteem. Velen menen dat die afstemming goed kan en dat er op gestuurd kan worden. Iedere partij richt zich op zijn eigen prioriteiten.

Dit scenario veronderstelt dat de gemeente over een behoorlijke organisatie en over de nodige middelen beschikt. Een kleine afdeling met slechts enkele boa's kan moeilijk vorm geven aan het veiligheidsplan. Een afdelingshoofd:

> *"Als je duale regie wilt hebben moet je wel een bepaald kwaliteitsniveau en robuustheid hebben, maar ook de hele organisatie binnen de gemeente moet er op afgestemd zijn."*

Verantwoording naar de burger

De meeste respondenten vinden het van belang dat de gemeente die leefbaarheidstaken oppakt waarover burgers zich zorgen maken. Die taken dienen ook verantwoord te worden richting burger. De burger attendeert de gemeente op problemen; bestuur en raad bepalen wat de capaciteit en inzet is. Een coördinator: "Simpel gezegd, …de burger zegt ik heb problemen in de wijk en ik wil dat daar wat aan gebeurt en er kan ook wat aan gebeuren."

Risico's

Afstemmingsproblemen

Een eerste risico verbonden met duale regie heeft betrekking op onduidelijkheid en complexe afstemming. Sommigen benadrukken dat de partijen ertoe neigen 'hun eigen ding te doen'; de partijen opereren teveel gescheiden van elkaar. Een leidinggevende van handhaving:

> *"Het gevaar van duale regie is dat je een gemeentepolitie krijgt naast de nationale politie met heel veel onduidelijkheid van dien. Zowel in onderlinge taakafstelling als voor de buitenwacht, want die snappen er op een gegeven moment geen ene biet meer van dat je langs elkaar heen gaat werken en elkaar misschien wel gaat tegenwerken. Het zal ook voor een veel complexere afstemming zorgen."*

Gemeentelijk beleid: teveel politieke (deel) belangen

Vervolgens – maar deze argumentatie is niet vaak verwoord – zou de gemeente teveel de oren laten hangen naar lokale politieke belangen. Het veiligheidsbeleid kan afhankelijk worden van politieke en bestuurlijke gevoeligheden. Een leidinggevende bij de politie:

> *"Het grote probleem bij de gemeente blijf ik vinden dat het een politieke organisatie is en blijft, er zitten altijd politieke belangen achter. Ook ons kent ons en dan druppelt het zo naar beneden en dan krijgen wij dat te horen."*

Volgens sommigen kun je af en toe vraagtekens plaatsen bij de gemeentelijke prioritering. Er wordt te weinig gekeken of het wel om een objectief probleem gaat. Een politieman die de gemeentepolitie van voor 1993 nog heeft meegemaakt:

> *"Het bestuur of de politicus zegt dan dat het aangepakt moet worden en dan begint iedereen eigenlijk op te springen en in beweging te komen… je belt de verantwoordelijke wethouder en zegt joh, in mijn straat is dit gebeurt. …Vervolgens roept de wethouder maar wat en moeten alle partijen maar gaan dansen."*

Volgens een andere respondent gaat in de gemeentelijke politiek snel de waan van de dag regeren. "Handhavers kunnen als Haarlemmerolie te pas en te onpas worden ingezet op actualiteiten die een bestuurder opeens belangrijk vindt."

Teveel bevoegdheden bij de gemeente

De meeste politierespondenten waarschuwen voor een eigen gemeentelijke 'politiemacht' met eigen regels en opgerekte bevoegdheden. Dat leidt volgens hen tot 'wij tegen zij' verhoudingen en schept veel onduidelijkheden voor het publiek. Een basisteamchef: "Als je ze toch bevoegdheden en taken wilt geven die heel dicht bij de politie liggen, maak er dan ook maar politie van dan is het wel zo helder."

Geen gelijkwaardige rollen

De meeste respondenten beamen dat samenwerken op basis van gelijkwaardigheid de norm is. Toch plaatsen vooral operationele politiemensen daar kanttekeningen bij. Zij wijzen regelmatig op de kwetsbaarheid en onmacht van boa's. De vaardigheden van boa's worden

door hen niet hoog ingeschat. De politie moet ze regelmatig te hulp schieten. Wat betreft geweldsbeheersing is er sprake van een ongelijke positionering. Sommigen wijzen erop dat er daarom ook geen sprake kan zijn van gelijkwaardigheid. Een coördinator bij de politie

> *"Kijk, zij hebben een ander belang als dat wij hebben. Ons taakveld is veel breder. .... Wat is hun input in het hele verhaal? Welk deel van ons politiewerk nemen zij over? Dat is zo marginaal en bij het kleine deel dat ze overnemen, hebben ze onze hulp nog nodig. Alleen mogen wij niet aansturen over die inzet."*

Anderen menen dat er geen sprake kan zijn van gelijkwaardigheid omdat de politie direct toezichthouder is van boa's.

Conclusie

Het duale regie scenario wordt door de meeste respondenten onderschreven, ook door politiemensen. Leefbaarheid hoort bij de gemeente, niet bij de politie. De gemeente heeft ook de taak inspanningen ten aanzien van leefbaarheid naar de burger te verantwoorden. Wel plaatsen vooral politiemensen vraagtekens bij de ambities van een (al te) robuuste gemeentelijke handhaving. De discussie spitst zich al snel toe op de vraag tot hoe ver bevoegdheden van handhavers kunnen en mogen reiken. Vooral bij de politie bestaat er een grote gevoeligheid voor het toebedelen van een teveel aan bevoegdheden aan de gemeente. Velen zijn allergisch voor een eigen gemeentelijke 'politiemacht'. Ook de kwestie van direct toezicht op boa's maakt veel uiteenlopende meningen los. In de volgende paragraaf gaan we nader in op deze twee thema's. We kunnen dus nog niet de balans opmaken van de twee scenario's. Dat komt in het slothoofdstuk aan de orde.

5.2. Duale regie nader beschouwd

5.2.1. Opvattingen over direct toezicht op boa's

In het scenario 'duale regie' wordt gesuggereerd dat de politie niet als direct toezichthouder op de toepassing van opsporingsbevoegdheden van boa's optreedt, maar 'slechts' als adviseur (vergelijk: in België fungeren het OM en het openbaar bestuur als toezichthouder, niet de politie). De respondenten is gevraagd te reflecteren hoe die rol van toezichthouder zou kunnen worden vormgegeven en bij wie dat idealiter thuishoort.
De meeste respondenten vonden het moeilijk deze thematiek te beoordelen en antwoorden te formuleren. Sommige politierespondenten geven aan dat direct toezicht in de alledaagse praktijk sowieso geen issue is. Een politiemedewerker: "Wij houden onszelf niet bezig met de kwaliteit van de boa's om het zo te zeggen." Tegelijk menen veel respondenten - ook gemeente-respondenten – dat toezicht op boa's 'gewoon' bij de politie thuishoort. Daarbij wordt vaak verwezen naar incidenten waarbij boa's onbeholpen of juist agressief hebben opgetreden. Het zou om die reden een goede zaak zijn dat de politie daarop toeziet want aldus kan ze aan de professionalisering en imagoverbetering van boa's bijdragen. Een coördinator bij de gemeente:

> *"Logisch om toezicht bij politie te leggen. Zij kunnen optreden wanneer boa-handelen uit de bocht vliegt, ... en kijken hoe zij optreden in situaties met een gevaarzetting."*

Politie en OM trappen vaak op de rem als het gaat om toebedelen van ruimere bevoegdheden. In zowel Amsterdam als Ede bestaat daarover veel ongenoegen. Dat is onder andere het geval

wanneer gemeentelijke handhaving een uitbreiding van geweldsmiddelen aanvraagt en de politie daarover een advies uitbrengt richting hoofdofficier van justitie.
In Ede hebben boa's al lange tijd de beschikking over wapenstokken en handboeien. Dat is nooit een discussiepunt geweest. Momenteel poogt de gemeente dat op te schalen naar pepperspray. Men vindt dat de boa's voldoende opgeleid en getraind zijn om er op een professionele manier mee om te gaan. Een coördinator:

> *Wij willen graag naar pepperspray toe. Waarom? Om de aanhouding beter te laten verlopen. Dat is de ene kant. Aan de andere kant is het een stukje veiligheid van onze mensen, een aantal mensen van ons hebben best behoorlijke geweldsincidenten meegemaakt die misschien anders hadden kunnen aflopen. En dan zie je dus dat de politie daarover beslist. Althans, formeel beslissen ze niet, maar ze geven wel een advies en dat advies wordt gewoon overgenomen. ..dat is een knelpunt waarvan ik zeg; ja, moet die afweging wel bij de politie liggen? … Zou je als gemeente die beslissing zelf niet kunnen nemen? Ik denk het wel. Daar zijn wij momenteel over in discussie met de politie. Zij vinden van niet en wij vinden van wel."*

Volgens gemeente-respondenten is het moeilijk de politie duidelijk te maken dat opschaling wenselijk is ondanks het feit dat de wapenstok (en vermoedelijk ook pepperspray) slechts in uitzonderlijke gevallen wordt benut. Er zijn bijna geen geweldsincidenten en de aanhoudingen lopen zelden uit de hand. Het vaste antwoord van de direct toezichthouder luidt daarop dat die geweldsmiddelen kennelijk niet nodig zijn. Dat die middelen kunnen bijdragen aan professionele uitstraling en een gevoel van zekerheid in de schaarse escalerende situaties raakt vervolgens op de achtergrond. Dezelfde coördinator wijst erop dat die opstelling van de politie niet van onafhankelijkheid getuigt.

> *"Het is 100 procent belangenverstrengeling…..Dat vind ik wel een knelpunt in die rol als direct toezichthouder dat ik zeg: zou de politie die rol moeten vervullen of zou er toch op een andere, meer onafhankelijke, manier naar gekeken moeten worden? ……Je praat over een gemeentelijke organisatie, daar moet je vertrouwen in hebben en verantwoordelijkheid neer durven leggen. Ik denk met name het ministerie, daar misschien wel meer een rol in zou moeten pakken. …. Dat er vanuit daar toezicht komt. Een soort kwaliteitseis waar een team aan moet voldoen."*

Ook andere gemeentelijke medewerkers vinden het merkwaardig dat de politie direct toezichthouder is. Het toezicht zou vanuit het OM en het ministerie van veiligheid en justitie geregeld kunnen worden. Het afdelingshoofd.

> *"Ik denk dat het eerder bij het OM zou moeten liggen omdat de politie ook voor opsporing verantwoording verschuldigd is aan de OvJ…Als je zelfstandig naast de politie optreedt is het vreemd dat die partner ook nog direct toezichthouder zou moeten zijn."*

De politie – en dat ligt in de lijn van verwachtingen – is hier veel terughoudender. De basisteamchef:

> *"Ik ben daar wat terughoudend in. Dat is bijvoorbeeld ook met het toekennen van geweldsmiddelen. ….Hoe meer je dat gaat oprekken, hoe meer je ze naar de politie toetrekt qua taken en bevoegdheden. Hoe groter de misverstanden gaan worden en hoe groter de kans is dat je echt in elkaars vaarwater gaat zitten. Ik zou daar niet zo'n*

hele grote voorstander van zijn. ….Ik weet dat als je ze in de gemeente Ede morgen de kans geeft dat ze allemaal met een pistool rondlopen, maar dat vind ik niet echt wenselijk. Dan krijg je een soort van gemeentepolitie naast de nationale politie en dat moet je altijd voorkomen."

De politie wil taken en bevoegdheden van politie en boa's duidelijk van elkaar afperken. Vaak wordt er automatisch aan toegevoegd dat door verdere bewapening de geweldsspiraal wordt vergroot. Kortom, handhaving zegt: er zijn weinig geweldsincidenten, maar indien ze voorkomen biedt pepperspray zekerheid. De politie redeneert eerder: als een boa's met geweldsmiddelen wordt uitgerust kan dat eerder agressie oproepen.

De meeste politierespondenten hebben sowieso geen moeite met de formule van de direct toezichthouder. Veel medewerkers van gemeenten kunnen zich ook in de formule van direct toezicht door de politie vinden en menen dat er geen sprake hoeft te zijn van belangenverstrengeling. Een medewerker bij handhaving:

"Als je het hebt over opsporingsbevoegdheden dan denk ik dat het een logische zaak is dat je verantwoording verschuldigd ben aan het openbaar ministerie en in dit geval vertegenwoordigd door de politie. Je moet natuurlijk wel door iemand gecontroleerd worden."

Een afdelingshoofd geeft als volgt aan waarom controle bij de politie thuishoort:

"Gaat het om de kennis over opsporingsbevoegdheid, dan is de politie de deskundige.…het is aan te bevelen dat in de basisverhouding vast ligt dat de politie het primaat heeft over de toepassing van de opsporingsbevoegdheid, in die zin, dat zij ervoor waakt dat de bevoegdheid goed wordt gebruikt èn dat de toepassing ervan elkaar niet bijt."

Conclusie

De politie vindt het vanzelfsprekend om toezicht te houden op de boa-beroepsgroep. Bij de gemeentelijke teams zijn de meningen verdeeld over deze kwestie. Sommigen vinden dat de machtspositie van de politie een sta in de weg is voor een verdere professionalisering van gemeentelijke handhaving; anderen vinden dat de politie juist een garantie daarvoor biedt.

5.2.2. Opvattingen over een groter bereik van bevoegdheden

In het scenario 'duale regie' is voor gemeentelijke boa's ruimere bevoegdheden ten aanzien van hun takenpakket voorzien, waaronder handhaving rijdend verkeer en negatie rood licht. In deze paragraaf bespreken we eerst de 'roep' om een ruimer bereik van bevoegdheden vanuit de gemeente. In de praktijk worden boa's doorlopend geconfronteerd met situaties waarin zij niet bevoegd zijn op te treden, maar het publiek dat optreden wel verwacht. Dat kan afbreuk doen aan het gezag en de reputatie van de boa. Om dat probleem tegen te gaan wordt zelfs voorgesteld boa's algemene opsporingsbevoegdheid te geven. In het tweede deel van deze paragraaf gaan we nader in op uitbreiding van bevoegdheden ten aanzien van rijdend verkeer.

Niet bevoegd, toch verwachting op te treden

Volgens veel respondenten verwachten burgers dat boa's optreden als er sprake is van (opzichtige) overtredingen en delicten. Bijvoorbeeld winkeldiefstal. Boa's zijn niet bevoegd deze verdachten handboeien aan te leggen en zouden net als elke andere burger deze verdachten hooguit op heterdaad kunnen aanhouden en vervolgens aan de politie overdragen. Volgens velen kun je het je niet veroorloven niets te doen wanneer er commotie is rondom zo'n diefstal. Een handhavingsmedewerker:

> *"Er staan gewoon 100 burgers naar jou te kijken, van hé, zie je niet wat er gebeurt. Ja we zien best wat er gebeurt, maar we moeten nu zwaaien. En dat is heel frustrerend."*

Een andere medewerker:

> *"Ik sta met een dienstauto voor een stoplicht en iemand vliegt mij links voorbij. Ik kan geen bon geven. Dan zie je echt mensen kijken, waarom doet hij niks?"*

Er mag voor zogenaamde inrijdverboden worden geschreven maar dan alleen wanneer dat gelinkt kan worden aan openbare orde, niet aan verkeersveiligheid. Er zijn vele andere voorbeelden te noemen waarbij de boa niet bevoegd is op te treden terwijl dat wel voor de hand ligt. Een jeugdboa:

> *"Als boa mag je bijvoorbeeld wel schrijven voor iemand die rijdt zonder helm op een scooter, maar iemand die rijdt op een fiets zonder verlichting daar mag je nou weer niet voor schrijven. Dat kan ik niet uitleggen aan de burger. …En rijden zonder rijbewijs bijvoorbeeld, zie je heel vaak. Een scooter komt het centrum in rijden met een paar jongeren erop, en de bestuurder heeft geen rijbewijs. Mogen we wel schrijven voor het rijden op een scooter door het centrum, maar vervolgens kunnen we geen vervolging instellen omdat die persoon geen rijbewijs heeft. Uiteindelijk is het waarschuwing voor het rijden zonder rijbewijs terwijl dat misschien wel een veel zwaarder feit is. En uiteindelijk kun je dan ook weer de politie bellen en die kunnen dan ook bon schrijven op basis van jouw bevindingen, maar het is allemaal zo omslachtig."*

Er bestaat een breed ongenoegen over deze verwarrende en als willekeurig beleefde toebedeling van bevoegdheden. Voor het ene verkeersbord wel schrijven, voor het andere bord niet. "ja, het is natuurlijk een lachertje. Daar kan de boa niet mee uit de voeten. … rare dingen, niet uit te leggen."
Om deze verwarring te boven te komen pleiten sommigen er voor boa's een algemene opsporingsbevoegdheid te geven. Tegelijk zou het ministerie dienen te bepalen waar je de boa's op gaat inzetten. Sommigen trekken een vergelijking met milieuagenten bij de oude gemeentepolitie die destijds ook over een algemene opsporingsbevoegdheid beschikten, en tegelijkertijd een duidelijke taakstelling hadden. Een coördinator:

> *"Op het moment dat je die boa algemeen opsporingsbevoegdheid geeft maar wel een hele duidelijke taakstelling vanuit het ministerie naar de gemeente toe, en vanuit het bestuur naar het boa-team toe, denk ik dat je een hele goede borging hebt, dat je meer aan kunt pakken maar ook op een betere manier, en dat je prioriteiten als gemeente makkelijker kunt stellen. Want als gemeente vind je een bepaald probleem in een wijk wel belangrijk als het gaat om bijvoorbeeld verkeersveiligheid. Nu moet de*

burgemeester drie rondjes om het politiebureau heen rennen om die capaciteit te krijgen daar. Dat is natuurlijk de wereld op zijn kop vind ik.....Ik weet zeker, als wij als algemene opsporingsbevoegdheden krijgen dat er in ons optreden helemaal niks gaat veranderen. Dat wij niet ineens winkeldieven gaan pakken… Een enkele keer zullen we een keer doorpakken omdat we hier staan als boa en de burger dat van ons verwacht."

Een andere coördinator wijst erop dat in de periode van functiegroepen, voorafgaand aan de intrede van de domeinen, boa's over veel meer bevoegdheden beschikten, de wegenverkeerswet incluis. Hij benadrukt dat er destijds wel kon worden opgetreden tegen verkeersgevaarlijke personen. Ook in Amsterdam wordt het door de respondenten van handhaving betreurd dat niet meer geschreven mag worden op rijdend verkeer; dat is door het OM terug gedraaid.

Anderen plaatsen kanttekeningen bij deze algemene opsporingsbevoegdheid. Dat zou een herziening eisen van het gehele boa-bestel. Een direct toezichthouder:

"Op zich is er helemaal niets mis met het opheffen van beperkingen voor een deel van de Nederlandse handhavers, verre van. Echter, dat maakt boa's feitelijk tot medewerkers van politie. Politieboa's, domein VI, zien hun (algemene) opsporingsbevoegdheid echter ook beperkt doordat deze aan hun functie is gelieerd. De discussie wordt hierdoor verlegd van de bevoegdheden naar de functiebeschrijving."

Een afdelingshoofd:

"Door te gaan denken in termen van algemene opsporingsbevoegdheid wordt het scheidslijntje met de politie wel erg dun. Dat heeft grote gevolgen. Er moet dan veel meer geïnvesteerd worden in opleiding en uitrusting want men komt in dezelfde situaties als de politiemensen terecht. Dan zal er dus ook aan de voordeur een andere selectie moeten plaatsvinden."

De meeste politiemensen staan uitermate sceptisch tegenover een algemene opsporingsbevoegdheid voor boa's. Wel zijn opmerkelijk veel politiemensen voorstander van grotere bevoegdheden voor boa's. Een wijkagent: "Ik vind dat ze gewoon rijdend verkeer… en zakkenrollerij, winkeldiefstal, dat ze dat soort dingen ook zouden kunnen afhandelen." Zolang ze maar competenties hebben en goed opgeleid, heeft de politie er zijns inziens alleen maar baat bij. Probleem is, zo vinden veel politierespondenten, dat boa's nog niet zijn 'uitontwikkeld', ze moeten nog slagen maken qua kennis en vaardigheden om die bevoegdheden aan te kunnen.

Bevoegdheden rijdend verkeer

Conform de beleidsregels zou leefbaarheid de norm dienen te zijn. Verkeersveiligheid valt daar niet onder. Veel medewerkers van handhaving hebben daar moeite mee. Net als Ede opteert ook Amsterdam ervoor rijdend verkeer (wederom) als boa-bevoegdheid te erkennen. Velen menen dat het goed is dat zowel de politie als handhavers op rood licht kunnen handhaven. In het kader van de verkeersveiligheid zou dat veel winst betekenen. Een coördinator bij handhaving:

"Ik wil de roodlicht negatie bij de handhavers onderbrengen. ik vind dat daar door de politie niet meer tegen wordt opgetreden, gewoon nul. Het is niet meer hun ding . (Neem de) tram/busbaan ontheffing voor taxi's. Daar wordt de hand mee gelicht. Dat is gewoon een enorme bron van onrust. De taxi's …moeten zich dan aan allerlei regels houden en dat doen ze dus niet. Daar mogen wij niet op handhaven, alleen de politie, maar de politie heeft daar geen mankracht voor. …Dit zijn punten die ik er nog bij wil hebben….De Eenheidschef is op dit moment tegen meer bevoegdheden op de roodlicht negatie en tram/busbaan ontheffing. …En waarom tegen? Niet vanwege de efficiency of de effectiviteit, maar vanwege de gemoedsrust in het korps: dat is van ons, dat mag niet weg. .. Dat is meer van: dat hoort bij ons. Ja, zo ken ik er nog een paar."

Niet alle gemeente-respondenten zijn voor uitbreiding bevoegdheden ten aanzien van verkeer. Sommigen vinden dat het handhaven van het inrijdverbod en rijden door rood licht snel gevaar met zich meebrengt. Boa's kunnen in een achtervolging terecht komen. Er zou geen sprake moeten zijn van een verwachte gevaarlijke of gewelddadige setting, en bij dat soort verkeersovertredingen zou dat snel het geval zijn. Dat werk hoort volgens deze groep dan ook bij de politie. Sommige politiemensen zijn juist weer voor het toevoegen van rijdend verkeer aan de boa-bevoegdheden, hoewel alcoholcontrole weer wel gevaar met zich mee kan brengen. Veel is afhankelijk van de kwaliteit van mensen.
Sommigen geven aan dat er een belangenconflict speelt op driehoekniveau. Zo vindt de wethouder in Rotterdam dat de politie te weinig doet aan verkeershandhaving. De politie wil dat de gemeente zijn straten zo in richt dat ze zich lenen voor de snelheid die gereden moet worden. Een beleidsmedewerker bij de politie: "Richt het in als een dertig km zone en dan hoeven we niet eens meer te handhaven maar doen we het wel als het nodig is." Tegelijkertijd vreest vooral de politie dat een gemeentelijke team voor verkeershandhaving het accent teveel op repressie zal gaan leggen. Ook veel gemeente-medewerkers vinden dat je moet zien te voorkomen dat handhaving op te hard rijden voor de gemeente een inkomstenbron wordt.

Een andere terugkerende vraag is of het nu gaat om verkeersveiligheid of leefbaarheid. Zo beschikken boa's over de bevoegdheid op te treden tegen negatie inrijdverbod, zolang het gaat om de aantasting van de leefbaarheid. Als het verkeersdoorstroming betreft of de verkeersveiligheid mag de boa weer niet optreden. Dezelfde problematiek doet zich voor bij de 30 kilometerzones. Een afdelingshoofd:

"De politie is niet in staat om met enige regelmaat controles in woonwijken uit te voeren. … Controles worden door de minister echter gezien als een specialistische taak. Terwijl de constatering met goed gebruikte apparatuur eenvoudig is. …Conclusie voor mij: Het zou een goede zaak zijn, dat boa's de bevoegdheid krijgen voor het controleren op snelheid in woonwijken met betrekking tot de 30-km zones. Het lijkt mij evenzo een goede zaak als met betrekking tot de toewijzing van bevoegdheden de scheiding tussen leefbaarheid en veiligheid wegvalt. Heeft een verbod invloed op leefbaarheid, dan algemeen die bevoegdheid toekennen en niet een moeilijk te beredeneren scheiding van leefbaarheid en verkeersveiligheid."

Andere respondenten bevestigen dat. Handhavend optreden tegen inrijdverboden, 30km zones, rood licht negatie is gemakkelijk onder de noemer van leefbaarheid te brengen. Het is een kwestie van ruimer uitleggen van de begrippen openbare orde en (verkeers)veiligheid vanuit het perspectief van de behoefte van de burger. Een ander afdelingshoofd:

> *"En natuurlijk hoort er opleiding bij wanneer we laserguns gaan bedienen. Misschien moeten we maar eens beginnen met gezamenlijke snelheidscontroles om de boa's in positie te brengen? (politie hanteert lasergun en boa houdt staande en bekeurt met constaterende politiemedewerkers als medeverbalisant)."*

Veel gemeente-respondenten vragen zich überhaupt af waarom er zo schichtig gedaan wordt over bevoegdheden. Opnieuw een afdelingshoofd: "Vertrouw de partner (de gemeente), geef instructies naar de driehoek om excessen te voorkomen. Stuur bij op resultaten."

Conclusie

Er zijn veel verschillen: in Den Haag menen sommigen dat je door handhaven op rijdend verkeer snel in agressieve situaties verzeild kunt raken. In Amsterdam is men er aan gewend dat handhavers met geweldsituaties moeten kunnen omgaan. Openbare orde hoort bij het werk van boa's (hoewel de politie in Amsterdam van mening is dat handhavers geen verwijderingsbevelen mogen verstrekken).
Toch is er ook een communis opinio: verkeershandhaving mag niet fungeren als inkomstenbron; bovendien wordt benadrukt dat je verkeersovertredingen niet kunt oplossen door meer te handhaven.
De meeste respondenten vinden het noodzakelijk een coherent en breder bereik van overtredingen voor boa's te reserveren en aldus het publieke gezag van boa's te versterken. Ook veel politiemensen zijn die mening toegedaan. Velen suggereren om wegbeheer en handhaving in één (gemeentelijke) hand te houden.

5.3. Randvoorwaarden

Uit de interviews en focusgroep-gesprekken zijn vier randvoorwaarden naar voren gekomen waaraan de respondenten veel belang hechten: ten eerste uniformiteit in opleiding, kennis en bevoegdheden, ten tweede integraal handhaven, ten derde toegang tot het BVH-systeem en ten vierde toegang tot elkaars informatie. Al deze randvoorwaarden hebben betrekking op het duale scenario. Er is gedurende de gesprekken en interviews nauwelijks gereflecteerd op randvoorwaarden met betrekking tot het politiële scenario.

Uniformiteit in opleiding en bevoegdheden

Veel respondenten attenderen erop dat vergeleken met de politieopleiding – vier jaar opleiding, theorie en praktijk – de boa-opleiding weinig voorstelt. De doorontwikkeling van professionaliteit is daarom een must. Er is grote overeenstemming om de opleiding van de boa naar een hoger niveau te tillen. Sommigen pleiten ervoor dat nieuwe boa's gefaseerd de MBO3 opleiding (eventueel via een BOA-academie) gaan volgen. Een boa-opleider wijst erop dat boa's landelijk dezelfde opleidingseisen zouden moeten hebben.

> *"Om dit goed te waarborgen is het niet onverstandig om een BOA-academie in het leven te roepen. Zo is de vrijblijvendheid van de gemeenten beperkt. Dit is overigens een wens vanuit de boa's. Hierdoor komt er ook meer erkenning door de politiemedewerkers en kom je af van het negatieve beeld over boa's."*

De kwaliteitseisen moeten over het hele land op hetzelfde niveau komen. Er is daarbij – net als bij de politie – veel aandacht voor het kunnen doorstromen en groeien. Ondanks het bereiken van een hoger niveau, komen boa's vaak niet verder en hebben het gevoel vast te lopen. Een handhaver: "Die blijven niet eeuwig op straat lopen voor hondenpoep." In de praktijk moet je medewerkers kunnen blijven motiveren.

Velen pleiten ook voor landelijke richtlijnen met betrekking tot bevoegdheden en geweldsmiddelen. Een handhaver: "het zou mooi zijn als dat ook landelijk een lijn wordt. Dat ze gewoon zeggen: alle boa's in Nederland Openbare Ruimte krijgen of handboeien, wapenstok of pepperspray. Dat er in ieder geval een duidelijke lijn is, want daar is nog teveel verschil in." Anderen pleiten ervoor dat er landelijk een takenpakket van boa's wordt samengesteld dat voor ongeveer tachtig procent overeenkomt. Dan blijft er nog speelruimte voor de prioriteiten van de lokale politiek.
Er is veel kritiek dat iedere gemeente het weer op zijn eigen manier doet. Anderen daarentegen zeggen nadrukkelijk dat iedere gemeente zijn eigen problemen heeft waarop handhaving moet worden afgestemd. Een afdelingshoofd:

> *"Onze staatsinrichting en de Kamer gaan steeds uit van gemeentelijke verantwoordelijkheid. Dus ook de ruimte om een eigen kleur te geven binnen de kaders. Amsterdam is Rotterdam niet. Een dorp is geen stad enzovoort. Ik ben vóór helderheid voor de burger maar ook vóór invulling van de lokale kleur. Diversiteit mag er zijn! Bekeuringsbeleid ….is aan de gemeente. Uitstraling en kennis zouden landelijke normen moeten zijn. Toezicht op basisuitgangspunten evenzo (zie de ministeriële opleidingseisen)…. Maar ook: niet alleen "politioneel" maar ook meer maatschappelijk opleiden. Dus geen alleen-zeggenschap van de politie als het om opleiden gaat."*

Integraal handhaven

Er is veel onvrede over het gefragmenteerde boa-stelsel met zijn versnipperde taken en bevoegdheden. Dat is nauwelijks hanteerbaar. Velen pleiten voor één soort gemeentelijke boa. Een wijkagent: "Ik geloof dat er 110 verschillende boa's zijn in zes verschillende domeinen en 25 duizend over heel Nederland. Daar moet de minister eerst een stuk duidelijkheid in verschaffen." Een andere wijkagent: "allemaal aparte clubjes: zoals een speciaal taxiteam, horecateam. Dan hou je de mensen ook een beetje dom."

Anderen pleiten voor een integraal takenpakket, los van de opsporingsbevoegdheden. Idealiter zouden de openbaar vervoer boa's ook in de binnenstad ingezet kunnen worden. Het afdelingshoofd in Amsterdam:

> *"En dan (hindert) die hele rare domeinindeling die verschrikkelijk inefficiënt is als het gaat om flexibele inzet. ….. Ik wil ze zaterdagnacht in kunnen zetten en dan wil ik ze zo efficiënt mogelijk inzetten. Wij doen de taxi-aanpak maar tegelijkertijd kunnen we de snorders niet aanpakken, terwijl de taxichauffeurs steen en been klagen dat we niks aan de snorders doen. Dat kan ik ze ook niet uitleggen want daar zijn we weer niet bevoegd voor…..Hou nou eens op met het achterhoedegevecht over domeinen en regel in een keer goed wat ze nodig hebben."*

Het afdelingshoofd in Amsterdam wijst erop dat de vliegende brigade per definitie integraal werkt. Voordat een ploeg in een bepaalde wijk neerstrijkt wordt de politie netjes geïnformeerd op welke prioriteiten daar zal worden gehandhaafd.

Velen onderkennen het belang van kennis van de wijk, kennen en gekend worden en brede inzetbaarheid. Een afdelingshoofd: “Wij willen juist dat mensen integraal de wijk in gaan en aanpakken wat er speelt, niet alleen met de opdracht om te kijken of de afvaldumpingen wel kloppen. Dat maakt ook …dat je dat niveau omhoog moet hebben. Dat ze ook afwegingen kunnen maken binnen hun eigen verantwoordelijkheid, discretionaire dingen kunnen afwegen. Daar geef ik een waarschuwing en daar ga ik uiteindelijk wel voor verbaliseren.”

Vrijwel iedereen is voorstander van integraal handhaven, ook in Rotterdam waar stadstoezicht een aantal jaren geleden is teruggefloten door de gemeentelijke rekenkamer. In Rotterdam was integraal handhaven al de norm (‘de brede handhaver’), maar de rekenkamer constateerde dat niet alle medewerkers daar voldoende toe in staat zouden zijn.
Een enkeling attendeert op een mogelijk nadeel van integraal werken: je maakt eigen keuzes en kunt weglopen voor ongemakkelijke taken zoals bekeuren.

Toegang tot BVH (basisvoorziening handhaving)

De boa heeft geen toegang tot de basisvoorziening handhaving, het incidentregistratiesysteem van de politie. Vrijwel alle respondenten zien dat als knelpunt.

Een jeugdboa geeft een voorbeeld dat goed aangeeft waar de schoen wringt. De boa is niet bevoegd om op te treden wanneer hij of zij een jongere aantreft met een joint, een jongere waarvan al langer bekend is dat hij verslaafd is (de boa heeft geen bevoegdheid met betrekking tot de Opiumwet). Bij aanhouding moet er dus politie bijkomen.

> *“Dan ben je al met zijn vieren. (Het politiekoppel) doet de aanhouding, en wij moeten dus een proces-verbaal maken…. de mensen die uiteindelijk de aanhouding gedaan hebben, moeten ook alles in het systeem zetten, dat moet samengevoegd worden. Dus uiteindelijk zit je met zijn vieren misschien wel vier uur lang binnen, voor een jongen van 14 die een jointje rookt.”*

Dat betekent dat de politie van haar eigen werk wordt afgehouden. Niet verwonderlijk dat de politie in dit soort gevallen snel zegt dat er geen mensen voor beschikbaar zijn of het geval niet zwaar genoeg vinden. De jeugdboa pleit ervoor dat een boa de mogelijkheid heeft zelf de aanhouding te doen en af te handelen in het BVH-systeem. Je kunt een incident wel vastleggen in het eigen boa-registratiesysteem maar dan komt dat verslag niet bij het OM terecht en kan dus ook geen zaak opgebouwd en afgehandeld worden. De informatiesystemen matchen dus niet. Een coördinator bij handhaving: “Eeuwig zonde. Terwijl het eigenlijk zo eenvoudig is als het maar kan…. Een BVH-systeem met een aparte boa-module.” Ook anderen geven aan dat boa’s zelfstandig dingen moeten kunnen vastleggen en muteren in BVH en dus ook daarvoor verantwoordelijk zijn. Momenteel blijven ze onnodig afhankelijk van de politie.
Ook sommige politiemensen zijn er voorstander van dat boa’s zelfstandig zaken wegzetten in BVH. Het kost de politie nu teveel tijd met de ondersteuning daarbij. Een wijkagent: “Ik zou willen dat zij van onze systemen gebruik kunnen maken, maar wel onder hun eigen pet blijven werken. …Laat ze maar geautoriseerd zijn …dan kunnen ze hier naar binnen en inloggen als ze een aanhouding hebben gedaan.”

Een verwant knelpunt is de toegang tot het politiebureau. Het gaat om een landelijke richtlijn die toegang voor niet-politiemensen verbiedt. In de praktijk betekent dat dat boa's moeten aanbellen. Een handhaver: "Op het moment dat je iemand naar een cellengang moet brengen dan ben je weer afhankelijk van een politie-collega." Dat wordt als omslachtig en oncollegiaal ervaren.

Toegang tot elkaars informatie

Boa's mogen op grond van de landelijke richtlijn van de Nationale Politie niet meer aansluiten bij politiebriefings. Daarnaast hebben zij geen toegang meer tot C2000. Alle respondenten vinden dat een gemis. Velen brengen naar voren dat boa's daardoor hun werk minder goed kunnen uitoefenen. Een jeugdboa: "Nu horen wij bijvoorbeeld via via dat er een jongere is aangehouden met een mes. Nou, dat vind ik wel belangrijke info. ..die dingen moet je eigenlijk wel weten om je werk goed te doen."

Amsterdamse respondenten leggen uit dat de communicatie nog maar één kant op gaat. De politie bepaalt of ze boa's informatie willen toebedelen of niet. Een beleidsmedewerker bij de gemeente:

> *"Vind ik geen goede ontwikkeling. We hebben ook tegen de politie gezegd dat dit heel veel consequenties heeft voor de wijze van samenwerking …. Wat ons betreft staat het haaks op wat de minister ooit in de tweede kamer heeft gezegd en wat hij verstaat onder gelijkwaardige samenwerking en informatie-uitwisseling. Waarbij letterlijk werd benoemd dat de Wet politiegegevens vaak werd misbruikt en dat er sprake was van koudwatervrees bij de politie. Nu blijkt dat de politie op basis wat diezelfde wet politiegegevens deze move heeft gemaakt. …..(De individuele wijkteamchefs) vinden het allemaal een slechte ontwikkeling. Alleen, kennelijk wordt daar in Den Haag bij de politie besloten dat het een nieuw inzicht is."*

Hij is van mening dat op die manier de goede initiatieven die er zijn om de samenwerking te vergroten 'de nek om worden gedraaid'. Zowel medewerkers handhaving als politiemensen ageren tegen deze richtlijn. Er wordt onnodig afstand gecreëerd in de operationele samenwerking. Een coördinator bij de gemeente: "je hebt niet meer die rechtstreekse verbinding met die diender op straat; dat vind ik een stap terug."

Een direct toezichthouder bij de politie meent dat de politie zich nodeloos verschuilt achter de wet op de politiegegevens en 'non-argumenten als privacy'. Hij zegt:

> *"Dan mag er ineens geen boa bij de briefing zitten en mag er geen informatie gedeeld worden. Ik ben er van overtuigd dat 95% van de gegevens die bij de gemiddelde briefing naar voren komt de boa gerust mag weten. En maken zij er misbruik van dan moet je die individuele boa daar op aanspreken en niet zeggen we laten al die boa's maar achterwege bij de briefing. Nee zo werkt het niet."*

Een andere direct toezichthouder meent dat er op oneigenlijke gronden wordt teruggevallen op de WPG. De partners zijn verplicht informatie te delen, zie artikel 10 in de Politiewet.[26] De

[26] Artikel 10, lid 1: "Alle ambtenaren die zijn belast met een politietaak, verlenen elkaar wederkerig de nodige hulp en betrachten bij voortduring een eendrachtige samenwerking bij het uitvoeren van die taak. Zij verlenen elkaar zoveel mogelijk de gevraagde medewerking."

politie mag zijns inziens dus gewoon informatie delen, ook als het operationele informatie betreft. Een andere politiemedewerker wijst erop dat in Rotterdam op veel plekken convenanten zijn gesloten zodat er gegevensuitwisseling kan plaats vinden.
Er wordt in de praktijk uiteenlopend omgegaan met de landelijke richtlijn: in Rotterdam wordt die richtlijn door convenanten ontlopen, in Amsterdam en Ede zijn de gezamenlijke briefings opgeheven, terwijl in Den Haag de gezamenlijke briefings nog altijd standaard zijn.

Conclusie

Voor wat betreft de randvoorwaarden voor een toekomstbestendige inrichting van handhaving komen vier thematieken naar voren: uniformiteit in opleiding en bevoegdheden, integraal handhaven, toegang tot BVH en toegang tot elkaars informatie.

Hoofdstuk 6
Conclusies en discussie

Dit onderzoek heeft twee doelstellingen. Ten eerste een nauwgezetter beeld te verschaffen van ontwikkelingen in de beleidspraktijk met betrekking tot toezicht en handhaving in de openbare ruimte en de rol van de operationele regie daarbij. Ten tweede het bieden van nadere doordenking van oplossingsrichtingen voor een toekomstbestendige inrichting van handhaving in de openbare ruimte. In die termen is ook de centrale vraag van het onderzoek geformuleerd.
De hoofdvraag valt uiteen in vier deelvragen:

1. Welke taken verrichten handhavers in de openbare ruimte en welke ontwikkelingen hebben zich daarbij voor gedaan?
2. Hoe wordt samengewerkt tussen handhavers en politie, welke knelpunten doen zich daarbij voor en welke verbeteringen worden wenselijk geacht?
3. Welke kansen en risico's brengen de twee scenario's met zich mee?
4. Aan welke randvoorwaarden zou moeten worden voldaan voor een coherente inrichting van handhaving in de openbare ruimte?

In dit laatste hoofdstuk komen eerst de conclusies met betrekking tot de eerste twee deelvragen van dit onderzoek aan bod. Daarbij is vooral aandacht gegeven aan de vraag hoe de operationele regie binnen de drie casussen is vormgegeven. Vervolgens worden de conclusies verwoord die te maken hebben met de deelvragen drie en vier; deze conclusies staan in het teken van de twee behandelde scenario's: politiële regie en duale regie. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met eindconclusies en een discussieparagraaf waarin een aantal reflecties ten aanzien van de toekomstige inrichting van het boa-stelsel worden gepresenteerd.

6.1. Taakuitoefening, operationele regie en samenwerking

In het eerste deel van dit onderzoek hebben we ingezoomd op enkele ontwikkelingen met betrekking tot het handhavingswerk, de samenwerking tussen de politie en gemeentelijke handhavers, en de uitoefening van de operationele regie. Daarbij is veel aandacht uitgegaan naar de knelpunten die zich bij die samenwerking voor kunnen doen. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in een drietal (deel)gemeenten: Amsterdam Centrum, Den Haag Centrum en Ede.

Inzet, taken en professionaliteit van handhavers

In alle drie de gemeenten is duidelijk geworden dat de betreffende handhavingsorganisaties de afgelopen jaren een verdere professionalisering hebben doorgemaakt. In Amsterdam en Den Haag hebben de diensten toezicht & handhaving te maken met niveauverschillen tussen handhavers. In Ede zijn alle handhavers qua niveau, opleiding en training min of meer gelijk aan elkaar. Dit lijkt bij te dragen aan een positiever beeld bij de politie van gemeentelijke handhavers. In het centrum van Amsterdam en in Ede doen de handhavers veel politieachtig werk (veiligheid en openbare orde). In het centrum van Amsterdam is sprake van veel geweld in de nachtelijke uren. In Den Haag dienen handhavers zich voornamelijk te beperken tot

leefbaarheidstaken; volgens sommigen worden ze ‘klein’ gehouden en niet altijd naar hun mogelijkheden ingezet.
In Ede werken boa’s samen met wijkagenten binnen een wijkgerichte organisatie. Zij zijn ter zake deskundig (jeugd; milieu; drank & horeca). Dat is van groot belang: deskundigheid en competentie van boa’s vormen voor politiemensen een signaal om in samenwerking te investeren.

De operationele regie

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3, zijn drie gemeenten geselecteerd waar op uiteenlopende wijze invulling wordt gegeven aan de operationele regie. In Amsterdam is de aansturing van boa’s in principe een gemeentelijke aangelegenheid. Wel wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen veiligheid en leefbaarheid. De metafoor van ‘schuivende panelen’ is daarbij leidend: gemeente en politie nemen afhankelijk van de problematiek en deskundigheid wisselend de operationele regie op zich. In de praktijk is het voor de politie echter moeilijk gestalte te geven aan die regie.
In Den Haag is de operationele regie aan de politie toebedacht zoals in de Beleidsregels BOA is vermeld. De handhavers hebben iedere dag briefings op het politiebureau en gaan vandaar uit te werk. De praktijk wijst echter uit dat de politie maar deels invloed heeft op de inzet van boa’s en dat gemeentelijke aansturing bepalend blijft. Het commitment van de politie is dubbelzinnig: de regie is ‘opgedrongen’ en er is weinig grip op de agenda van de gemeente, maar niettemin is men bereid aan te sturen.
In Ede is de operationele regie weer anders ingevuld. Binnen de wijkgerichte handhaving gaat veel aandacht uit naar preventie waarbij de operationele regie in handen is van de gemeente (zowel bij afdeling Toezicht als bij de wijkregisseur van gemeente).
In alle drie de gemeenten lijkt de politie in de praktijk niet over veel operationele regie te beschikken. De gemeenten hebben veelal zelf het heft in handen en bepalen waarop handhavers dagelijks worden ingezet.
De operationele regie door de politie zoals verwoord in de Beleidsregels BOA is in de praktijk moeilijk waar te maken en roept vaak kritiek op. De meeste respondenten menen dat de politie vanuit organisatorisch en financieel oogpunt niet de operationele regie behoort te hebben.

Samenwerking tussen politie en gemeente

Tussen de drie gemeenten zijn grote verschillen waarneembaar in de mate van samenwerking tussen politie en gemeentelijke handhavers. In Den Haag lijkt de politie de samenwerking vooral als ‘gedwongen’ te ervaren en wil zij niet verantwoordelijk worden gehouden voor de resultaten van de handhavingsteams. Boa’s moeten in feite twee heren dienen. Dat trekt een zware wissel op de samenwerking.
Net als in Den Haag zijn politiecoördinatoren in Amsterdam soms geïrriteerd over het feit dat zij weinig greep hebben op de inzet van boa’s. In Den Haag heeft dat te maken met de typische leefbaarheidstaken die boa’s binnen het programma van de gemeente verrichten en met moeilijkheden rondom inroostering (waardoor zij niet probleemgericht kunnen worden ingezet, bijvoorbeeld in de nachtelijke uren). In Amsterdam Centrum heeft dat onder andere te maken met gebrek aan capaciteit en met het feit dat de H&T-boa’s een breder centrumgebied bedienen dan het gebied waarover de politiecoördinatoren verantwoordelijk zijn.

In Ede wordt veel meer vrijwillig ingestemd met samenwerking. De samenwerking in Ede laat ook zien dat het vaak aankomt op een goede manier van communiceren en onderhouden van persoonlijke contacten. Deze elementen lijken belangrijker te zijn voor de samenwerking dan welke vorm van formele regie dan ook.
De praktijk in Ede leert ook dat de gemeentelijke visie op gebiedsgebonden werken voor een belangrijk deel de betrokkenheid van de samenwerkingspartners lijkt te bepalen.
Op organisatorisch niveau valt op dat er met name in Amsterdam en Den Haag kritiek is op het ontbreken van de juiste randvoorwaarden voor samenwerking. In Amsterdam gaat het om knelpunten wat betreft planning en capaciteit en in Den Haag om de invulling van het veiligheidsoverleg op tactisch niveau. Afdeling Toezicht in Ede is er wel in geslaagd aan die randvoorwaarden voor samenwerking te voldoen.

De politie heeft zich voor een groot deel teruggetrokken uit de openbare ruimte en komt minder toe aan handhaving van de APV (overlast en veelvoorkomende ergernissen). Hoewel wijkagenten in Amsterdam Centrum en Den Haag Centrum wel leefbaarheidstaken oppakken, lijkt criminaliteitsbestrijding hun hoofdtaak te zijn. In Amsterdam Centrum werken wijkagenten en boa's überhaupt weinig met elkaar samen. In Ede werken wijkagenten binnen de vier wijkclusters samen met boa's en andere professionals, ook zorg- en welzijnsprofessionals. Die wijkgerichte samenwerking is vooral het resultaat van het actieve optreden van de burgemeester.

Knelpunten ten aanzien van informatie-uitwisseling

Veel knelpunten ten aanzien van de samenwerking komen voort uit het landelijke politiebeleid voor wat betreft informatie-uitwisseling. Strengere wetgeving in het kader van de Wet Politiegegevens (WPG) wordt hierbij vooral genoemd als de 'boosdoener'. Door nagenoeg alle respondenten van zowel gemeente als politie wordt dit als belemmering in de samenwerking ervaren. Dit is een kernprobleem dat de nodige aandacht verdient.
Toch kunnen we niet concluderen dat het delen van informatie een voldoende voorwaarde is voor adequate samenwerking. In Den Haag laat de samenwerking met de politie in sommige opzichten te wensen over, ondanks een vergaande vorm van informatiedeling (boa's zijn bij de briefings aanwezig en luisteren op hetzelfde portofoonkanaal van de politie mee).

Het belang van deskundigheid en professionele vaardigheden

Politiemensen wijzen er regelmatig op dat boa's niet professioneel genoeg optreden en dat zij 'weinig kunnen'. Ook het feit dat zij boa's te hulp moeten schieten, draagt wel eens bij aan het beeld van een niet volwaardige beroepsgroep. Het heeft er veel van weg dat een behoorlijke groep politiemensen hierin is gaan geloven. Nog altijd zit dat imago boa's in de weg. Van belang is daarom, zoals in de Amsterdamse handhavingsteams gebeurt, om allereerst elkaar te hulp te schieten als dat nodig is, en als het echt niet anders kan de hulp van de politie in te roepen.
Nog belangrijker is om de deskundigheid van boa's op orde te hebben. Waar dat het geval is zoals in Ede (kennis over jeugd, drank en horeca, milieu en wijk) zien politiemensen boa's als gelijkwaardige partners en zijn ze bereid tot samenwerking. Zij hebben ook minder weerstand of reserve – zie de opvattingen van de politiemensen in Ede – om boa's toe te laten tot briefings en het eigen registratiesysteem. Ook in Amsterdam lijkt de politie positiever over

boa's te spreken als zij over professionele vaardigheden en deskundigheid beschikken. Voor handhavers op niveau lijken de deuren 'vanzelf' open te gaan.

Conclusies

In alle drie de gemeenten lijkt de politie in de praktijk niet over veel operationele regie te beschikken, ook niet in Den Haag waar de operationele regie formeel aan de politie is toegedacht. De operationele regie door de politie zoals verwoord in de Beleidsregels BOA is in de praktijk moeilijk waar te maken. De gemeenten hebben veelal zelf het heft in handen en bepalen waarop handhavers dagelijks worden ingezet. Dat is ook logisch omdat de gemeenten de lokale veiligheidsprogrammering bepalen. De conclusie lijkt gerechtigd dat het toebedelen van de operationele regie aan de politie veel moeilijkheden met zich meebrengt.
Belangrijk voor samenwerking is niet zozeer de formele regie. De ervaringen in Ede maken duidelijk dat een goede manier van communiceren en onderhouden van persoonlijke contacten de doorslag geven. De wijkgerichte samenwerking in Ede is mede toe te schrijven aan het doortastende optreden van de burgemeester. Burgemeesters kunnen dus een belangrijke rol spelen bij het claimen van leefbaarheidstaken voor wijkagenten en het bevorderen van een bredere politiële taakstelling, inclusief handhaving van de kleine norm in de openbare ruimte.
Deskundigheid en competentie van boa's zijn van groot belang. Ze vormen voor politiemensen een signaal om in samenwerking te investeren en lijken de gelijkwaardigheid tussen boa's en politiemensen te bevorderen. Tenslotte vormt de gebrekkige informatie-uitwisseling een belangrijk knelpunt.

6.2 De scenario's

De deelvragen 3 en 4 van dit onderzoek hebben betrekking op de twee scenario's die aan de respondenten zijn voorgelegd. Zij hebben gereflecteerd op de kansen en risico's die de twee scenario's met zich mee kunnen brengen en op de randvoorwaarden waaraan zou moeten worden voldaan voor een toekomstbestendige inrichting van handhaving in de openbare ruimte. In het politiële scenario zijn alle handhavende werkzaamheden in de openbare ruimte bij de politie ondergebracht. Boa's domein 1 worden overgeheveld naar de politie en aangesteld als politiesurveillanten. In het scenario duale regie liggen toezicht en handhaving zowel bij de politie als de gemeente. De twee partijen zijn aangewezen op samenwerking. In dit scenario wordt gemeentelijke handhavers een breder pakket aan bevoegdheden toebedeeld; zij verrichten ook politie-achtige taken in de sfeer van veiligheid en openbare orde.

De onderzoeksbevindingen die in hoofdstuk 5 zijn gepresenteerd, geven aan dat er uiteenlopend wordt gedacht over de mogelijke inrichting van handhaving. Veel kwesties zoals het gewenste pakket van taken en bevoegdheden liggen gevoelig. Soms verwoorden respondenten visies die behoorlijk afwijken van de uitgangspunten van het bestaande boa-stelsel zoals een algemene opsporingsbevoegdheid voor boa's en afschaffing van direct toezichthouderschap van de politie. Toch springen er een aantal visies uit waarover min of meer consensus bestaat en waaraan de respondenten veel belang hechten.

Politiële scenario

Binnen het politiële scenario heeft de politie het monopolie over handhaving in de openbare ruimte. Veel respondenten wijzen erop dat dit scenario bedrijfsmatige voordelen heeft en zijn

van mening dat het een eenduidiger beeld schept naar het publiek. De geloofwaardigheid van de politie zou aldus versterkt kunnen worden. Anderzijds brengt dit scenario veel risico's met zich mee. Alle respondenten denken dat de politie vooral (en nog meer) aandacht aan veiligheid zal gaan besteden. Bovendien verliest de gemeente aan zeggenschap en grip: ze heeft minder controle op de leefbaarheidstaken. De burgemeester komt verder op afstand te staan. Vandaar de suggestie van één van de politierespondenten om de burgemeester veel meer zeggenschap te geven binnen dit (politiële) scenario. Op die manier zou de aansluiting op lokale behoeften ten aanzien van veiligheid en leefbaarheid gewaarborgd blijven. Het politiële scenario biedt volgens sommige respondenten overigens geen oplossing voor informatie-uitwisseling. Er blijven afstemmingsproblemen, zowel politie-intern als -extern; er zijn immers meerdere belanghebbenden in het veiligheidsveld waarvan de politie afhankelijk blijft.

Belangrijker is dat het politiële scenario, hoewel door sommige politiemensen wenselijk geacht, niet meer haalbaar lijkt te zijn. De politie heeft meer en meer afstand genomen van handhaving in de openbare ruimte. In plaats daarvan domineert HIC-gericht werken. De politiële handhavingstaken in de openbare ruimte zijn behoorlijk uitgekleed. Eén van de respondenten spreekt in dit verband over een constructiefout in de Nationale Politie. De oriëntatie op de zogenaamde kerntaken staat het niet toe om de handhaving van de openbare ruimte in al zijn facetten er weer bij te nemen. Illustratief is de afbouw van de politiesurveillant. Aan de uitgangspunten die de ministers in 1993 formuleerden, namelijk dat 'de politie zelf haar preventieve en toezichthoudende taken intensiever zou moeten uitvoeren' hecht de Nationale Politie geen waarde meer.
Bovendien ontbreekt het politiemensen aan animo daarvoor: de meesten hebben meer affiniteit met meldingen rijden, criminaliteitsbestrijding en opsporing. Veel politiemedewerkers zouden het liefst helemaal verlost zijn van handhavingswerk op straat. Zij zien dat werk niet als volwaardig. Kennelijk hoort neerkijken op 'eenvoudig handhavingswerk' tot de politiecultuur, of het nu politiesurveillanten betreft of boa's. Niettemin, een andere groep politiemensen – vooral in de uitvoering – voelt het opgeven van politiesurveillanten als een gemis. Zoals eerder opgemerkt, zij betreuren het dat ze te maken hebben met omslachtige overlegvormen met gemeentelijke handhavers en dat ze minder greep hebben op handhavingsprioriteiten.

Scenario duale regie

Verreweg de meeste respondenten hebben een voorkeur voor het tweede scenario waarin gemeentelijke handhaving een robuuste rol is toegedacht. Binnen dat scenario kan de gemeente zelf haar handhavingsprioriteiten bepalen. De respondenten zijn het er over eens dat de aanpak van leefbaarheid primair bij de gemeente thuishoort. Die aanpak sluit ook aan op het integrale veiligheidsbeleid en de bredere lokale veiligheidszorg. Sterker, velen menen dat de gemeente niet kan en mag gepasseerd worden bij de aanpak van leefbaarheid. Zonder gemeentelijke handhaving in de openbare ruimte komt het beleid rondom 'schoon en heel' niet uit de verf. Bovendien, boa's doen wat het gemeentebestuur van belang acht. Het is volgens de meeste respondenten ook logisch dat de gemeente de verantwoording van het lokale handhavingsbeleid op zich neemt.
Binnen het duale scenario zijn gemeente en politie aangewezen op samenwerking. Veel respondenten wijzen erop dat de afstemmings- en coördinatieproblemen die daarmee gepaard gaan, vermoedelijk niet groter zijn dan in het politiële scenario. In dat laatste scenario blijft de politie immers ook aangewezen op informatie van en afspraken met externe (vooral gemeentelijke) partners.

Gemeentelijke handhavers beperken zich niet tot leefbaarheid maar vervullen ook taken in de sfeer van veiligheid en openbare orde, alsmede criminaliteitspreventie. Om die reden roept dit scenario ook vragen op: sommigen vrezen een teveel aan bevoegdheden voor boa's en het opdoemen van een gemeentelijke 'politiemacht'.
Niettemin, bij alle respondenten heerst (in meer of mindere mate) onvrede over het verwarrende pakket aan bevoegdheden dat boa's is toebedeeld. De meeste respondenten – ook van de politie – vinden een meer coherent en breder bereik van bevoegdheden gewenst, de aanpak van verkeersovertredingen incluis. Zo kan vanuit het perspectief van behoeften van burgers verkeersveiligheid gemakkelijk onder de noemer van leefbaarheid worden geschaard. Conform de Beleidsregels BOA, blijven de meeste respondenten haast automatisch een onderscheid maken tussen een veiligheids- en leefbaarheidsdomein. In werkelijkheid bestaat er een grote mate van overlap. Slechts een kleine groep respondenten is expliciet van mening dat een onderscheid tussen die twee domeinen zinloos is en dat gemeentelijke handhavers beter algemene opsporingsbevoegdheden toebedeeld kunnen worden of een handhavingsdomein krijgen toegewezen dat alle overtredingen en delicten die aan leefbaarheid zijn gerelateerd omvat (van verstoring van de openbare orde tot rijdend verkeer). De meeste politiemensen zijn van mening dat algemene opsporingsbevoegdheden per definitie niet voor boa's zijn bestemd. Zij plaatsen ook vraagtekens bij opgerekte geweldsbevoegdheden. Vaak klinkt in een adem door dat boa's niet opgewassen zijn tegen geweld. Dergelijke argumenten lijken vooral defensief van aard: er mag niet aan politiebelangen worden getornd.
Een ander aspect dat vaak ter sprake kwam tijdens de interviews en gesprekken is de ongelijke positionering van de twee partijen binnen de 'duale regie'. Boa's zijn in situaties van geweldsescalatie afhankelijk van politieondersteuning. Voor wat betreft het directe toezicht op de (kwaliteit van functioneren van de) boa-beroepsgroep lopen de meningen sterk uiteen. Sommigen spreken over belangenverstrengeling en menen dat deze toezichtfunctie beter elders kan worden ondergebracht, anderen vinden de politie vanwege haar deskundigheid op gebied van opsporingsbevoegdheden de juiste toezichthouder voor de beroepsgroep. De meeste politierespondenten vinden het vanzelfsprekend om toezicht te houden op de boa-beroepsgroep.
Ondanks deze meningsverschillen bestaat er binnen het scenario duale regie consensus over een aantal onderwerpen: ten eerste dat handhaving van leefbaarheidsissues (en democratische verantwoording daarvan) in principe bij de gemeente behoort; ten tweede dat een meer coherent en ruimer bereik van bevoegdheden voor boa's gewenst is.

Voor wat betreft de randvoorwaarden voor een toekomstbestendige inrichting van handhaving komen uit het interviewmateriaal vier thema's naar voren: uniformiteit in opleiding en bevoegdheden, integraal handhaven, toegang tot BVH en toegang tot elkaars informatie. Die randvoorwaarden liggen – gezien de verdere ontwikkeling van de beroepsgroep – voor de hand. De meeste geïnterviewde politiemensen onderschrijven die randvoorwaarden, ook als het gaat om het toegang verlenen tot BVH. Sommige politierespondenten verwijzen daarbij naar artikel 10 van de Politiewet: alle ambtenaren met politietaken verlenen elkaar zoveel mogelijk de gevraagde medewerking. Ook integraal handhaven wordt door de meeste politierespondenten toegejuicht: de verwarrende domeinindelingen zijn een sta in de weg voor effectief handhaven.
De hiervoor besproken randvoorwaarden hebben alle betrekking op het duale scenario. De respondenten hebben er moeite mee het politiële scenario in termen van een reëel ontwikkelingstraject te bespreken, reden waarom er nauwelijks randvoorwaarden voor dat scenario zijn verwoord.

6.3 Eindconclusies

Afgaande op ontwikkelingen in Amsterdam en Ede is de gemeentelijke handhaving volwassener geworden. Boa's zijn deskundiger en competenter. Politie en gemeenten zijn steeds meer elkaars partner in handhaving. De onderzochte gemeenten, ook Den Haag, nemen handhaving in de openbare ruimte steeds serieuzer.
In alle drie de gemeenten lijkt de politie in de praktijk niet veel operationele regie uit te oefenen, ook niet in Den Haag waar de operationele regie formeel aan de politie is toegedacht. De operationele regie door de politie zoals verwoord in de Beleidsregels BOA is in de praktijk dus moeilijk waar te maken. De gemeenten hebben zelf het heft in handen en bepalen waarop handhavers dagelijks worden ingezet. Dat is ook logisch omdat de gemeenten de lokale veiligheidsprogrammering bepalen.
Geconcludeerd kan worden dat het toebedelen van de operationele regie aan de politie niet weerspiegelt wat er in de praktijk plaatsvindt. De moeilijkheden en spanningen in Den Haag laten zien dat die regie niet aansluit op de zelfstandige rol van gemeentelijke handhavingsdienst.

De samenwerking in Ede maakt duidelijk dat een goede manier van communiceren en onderhouden van persoonlijke contacten de doorslag geven. Deze elementen lijken belangrijker te zijn voor de samenwerking dan welke vorm van formele regie dan ook.
Voor de toekomst kan Ede als voorbeeld fungeren: een wijkgerichte samenwerking onder coördinatie van de gemeente waarin boa's en wijkagenten eenzelfde geografisch gebied bestrijken. Die wijkgerichte samenwerking is mede het resultaat van het actieve optreden van de burgemeester. De burgemeester kan dus een belangrijke rol spelen bij het bevorderen van een wijkgerichte politiële taakstelling, inclusief preventie van overlast.
Verder kan geconcludeerd worden dat deskundigheid en competentie van boa's van groot belang zijn. Ze vormen voor politiemensen een signaal om in samenwerking te investeren en lijken de gelijkwaardigheid tussen boa's en politiemensen te bevorderen. Tenslotte vormt de gebrekkige informatie-uitwisseling een belangrijk knelpunt.

Hoewel sommige politiemensen samenwerking met politiesurveillanten prefereren boven boa's, kunnen we concluderen dat het politiescenario niet meer haalbaar is. Handhaving van de kleine norm heeft bij de politie nauwelijks nog prioriteit. De focus op de zogenaamde kerntaken sluit een heroriëntatie op overlast en veelvoorkomende ergernissen uit.
Binnen het scenario duale regie bestaat consensus over een tweetal onderwerpen: ten eerste dat de prioritering van problemen rondom overlast en veelvoorkomende ergernissen (en democratische verantwoording daarvan) in principe bij de gemeente behoort; ook de aanpak daarvan hoort bij de gemeente. Ten tweede dat een meer coherent en ruimer bereik van bevoegdheden voor boa's gewenst is. Dat betekent overigens wel dat er een grotere druk op de gemeente en de politie komt om afspraken te maken over de wijze waarop in de openbare ruimte wordt samengewerkt.
Geconcludeerd kan worden dat een steviger opererende gemeentelijke handhavingsdienst binnen een duaal scenario op veel instemming kan rekenen. Het lijkt logisch om dat scenario in de toekomst meer profiel te geven en er ruimer in te investeren.
In de huidige Beleidsregels BOA's worden boa's in sommige opzichten als 'tweederangs' handhavers beschreven. De Beleidsregels schetsen geen reëel beeld van wat boa's doen, vooral door te suggereren dat zij enkel op leefbaarheid zijn gericht. Erkend moet worden dat zij (ook, en juist) taken op het gebied van openbare orde en veiligheid op zich nemen en dat zij over een coherent geheel en een groter bereik van bevoegdheden dienen te beschikken.

6.4 Discussie: wenken voor de toekomst

Verdere professionalisering van de boa-beroepsgroep

Sommige gemeentelijke handhavingsteams lopen voor de troepen uit en hebben onvervaard een professionaliseringstraject ingezet. De betreffende boa's zijn goed getraind en verrichten meer en meer politie-achtige taken. Aldus is er een grote overlap ontstaan, vaak een grijs gebied genoemd, waar zowel de politie als gemeentelijke handhavers actief zijn: wildplassen, tegengaan (aanhoudende) jeugdoverlast en drugsgebruik op straat. Vooral in Amsterdam Centrum zijn boa's opgeschoven richting politiewerk. Zo surveilleren zij onder andere in de nachtelijke uren op de uitgaanspleinen. Dat betekent dat zij vaak met geweld worden geconfronteerd en de-escalatie moeten beheersen. Beheersbaar of 'normaal' fysiek geweld hoort volgens de Amsterdamse respondenten gewoon bij het handhavingswerk. Dat impliceert een intensieve samenwerking met de politie, juist in dat soort gebieden op dat soort tijdstippen. Dat impliceert ook dat veel aandacht dient uit te gaan naar trainen en begeleiden van relatief jonge, goed gemotiveerde boa's.

Zoals veelvuldig opgemerkt, heeft de politie zich voor een groot deel aan de handhaving van regels met betrekking tot verkeer, APV en veelvoorkomende ergernissen onttrokken. De politie neemt minder en minder eenvoudige taken met betrekking tot openbare orde op zich. Ernstige verstoringen en optreden tegen stevige, tegen geweld aanleunende overtredingen blijven uiteraard wel haar werkterrein. Dat betekent dat gemeentelijke handhaving de veelvoorkomende openbare orde overtredingen voor een groot deel heeft overgenomen (niet alleen handhaving APV maar ook drank/horeca controle en het aanspreken van junks en bedelaars en overlastgevende jeugdgroepen).
Deskundig optreden is van belang om als partner van de politie erkend en gewaardeerd te worden. Zoals opgemerkt, wanneer boa's hun eigen deskundigheid en vaardigheid etaleren, lijken de deuren van de politie gemakkelijker open te gaan. Niettemin blijft het beeld dat boa's 'onmachtig' zijn een rol spelen, vooral wanneer de politie bij escalerend geweld te hulp moet schieten.
In de discussies over deze ontwikkelingen neigen veel politierespondenten – maar niet allemaal – ertoe aan geijkte visies en belangen vast te houden. Ze 'waken' over hun domein. Bijvoorbeeld door onverkort vast te houden aan het geweldsmonopolie. Bij de politie heerst een zekere veranderangst. Niet altijd wordt ingezien of erkend dat het werk van gemeentelijke handhavers verdere facilitering behoeft. De meeste gemeentelijke respondenten werpen zich daarentegen op als uitdager. We zien dus een strijd tussen een gevestigde en een opkomende beroepsgroep die zich wil 'invechten'. Die strijd is ook een strijd om de definities en uitleg van de uitgangspunten die in de Beleidsregels BOA zijn verwoord, waaronder de operationele regie en bevoegdheden.

Operationele regie

In hoofdstuk 4 is uiteengezet dat de politie in de praktijk niet of nauwelijks toekomt aan de operationele regie over boa's. Zelfs in Den Haag waar het lokale beleid zich heeft voorgenomen het samenwerkingsverband te enten op de operationele regie door de politie, bepaalt de gemeente voor een groot deel welke taken boa's op zich moeten nemen.
Terwijl in de brief van de minister (2014) nog gesproken werd over 'regie op de samenwerking', wordt in de beleidsregels gesproken over 'onder de operationele regie van de

politie werken’. Uit de interviews en focusgroepen blijkt dat de term ‘operationele regie’(wederom) op uiteenlopende manieren wordt begrepen en gebruikt (en verwarring oproept) (zie Eikenaar & Van Stokkom, 2014). De respondenten hebben vele uiteenlopende interpretaties verwoord. Regie suggereert volgens de een dat de politie de leiding heeft over boa’s. Anderen menen dat het gaat om ‘in overstemming zeggen welke actie we gaan voeren’. Nog een ander brengt naar voren dat de operationele regie niet gaat over “wie de baas is of wie boven wie staat”. Elke partij behoudt daarom de eigen verantwoordelijkheid rond aansturing.
Maar zoals gezegd, in de praktijk gaat werken ‘onder operationele regie van de politie’, zoals vastgelegd in de Beleidsregels BOA, gepaard met veel moeilijkheden en spanningen. Dat roept de vraag op in hoeverre het nog zinvol is daaraan vast te houden. Veel respondenten menen dat de term ‘operationele regie’ uit de beleidsregels kan worden geschrapt. Zij wijzen erop dat de gemeente noch de politie er voorstander van zijn dat alleen de politie bepaalt hoe wordt gehandhaafd. Dat roept overigens weer een andere vraag op: is degene die de ‘regie’ heeft ook degene die verantwoording moet afleggen?

De Beleidsregels

In deze studie hebben de respondenten (opnieuw) veel kritiek geuit op de domeinindeling. Die indeling is onduidelijk en valt niet uit te leggen (zie o.a. van Steden 2012 en Terpstra 2012). Bovendien staat die indeling op gespannen voet met de breed gedragen wens tot integraal handhaven. Dat noopt tot aanpassing van de Beleidsregels BOA. Dat document loopt op een aantal punten danig uit de pas met wat boa’s daadwerkelijk doen. Het gaat om politiewerk, al mag dat niet zo worden genoemd. In veel opzichten zijn handhavingsteams ‘uit het korset van de beleidsregels gegroeid’.
De beleidsregels zijn momenteel sterk gefocust op de aanpak van overlast, ‘kleine ergernissen’ en feiten die de leefbaarheid aantasten in de openbare ruimte. Opmerkelijk is dat de regels soms suggereren dat boa’s niet over veiligheid en openbare orde gaan. Die taken behoren echter wel degelijk tot de boa-bevoegdheden (zie o.a. overtredingen betreffende de algemene veiligheid van personen en goederen en overtredingen betreffende de openbare orde).
Openbare orde wordt snel gerelateerd aan agressie en gevaar in het kader van oproer, spanningen en demonstraties. Een bredere opvatting lijkt gewenst: openbare orde heeft ook betrekking op regulering van publieke overlast, bijvoorbeeld het geven van een bevel tot verwijdering, zoals boa’s dat doen bij bestrijding van ‘hangen’ in portieken.
Volgens de beleidsregels hebben boa’s specifieke, afgebakende taken. “Een boa is ... in beginsel geen integrale handhaver …. die concurreert met de politie.” De term concurrentie lijkt misschien door angst ingegeven: het schrikbeeld van twee politieorganisaties naast elkaar. Maar vergelijk de oude ‘milieupolitie’: de toebedeling van algemene opsporingsbevoegdheden aan deze handhavende groep was destijds kennelijk geen probleem. Veel gemeente-respondenten vragen zich überhaupt af waarom er zo terughoudend gedaan wordt over bevoegdheden. Een van hen: “Vertrouw de partner (de gemeente), geef instructies naar de driehoek om excessen te voorkomen. Stuur bij op resultaten.”
In sommige opzichten houden de beleidsregels boa’s ‘klein’. In feite zijn de contouren geschetst van een halfslachtig bevoegde beroepsgroep. De vraag komt op waarom gemeenten überhaupt geld zouden willen investeren in handhavingsteams die problemen in de openbare ruimte niet afdoende kunnen aanpakken. Een ‘beetje handhaven’ is een verliessituatie voor iedereen. Aangenomen mag worden dat gemeenten professioneel optredende handhavers willen, geen gemankeerde controleurs die omzichtig te werk moeten gaan.

Te overwegen is geen afbakeningen meer te maken tussen leefbaarheid (gemeentelijke handhaving) en veiligheid (politie). Die twee domeinen zijn niet uit elkaar te halen. Het lijkt zinvoller – zoals enkele respondenten suggereerden – om het boa-domein te reserveren voor alle overtredingen en delicten die aan leefbaarheid zijn gerelateerd. Dat betekent concreet dat zodra een leefbaarheidsaspect onderkend kan worden, de boa bevoegd zou zijn tot optreden, van handhaving van inrijdverboden en snelheidsovertredingen tot het geven van verwijderingsbevelen.

De politie en toezicht op straat

Dit onderzoek is in zekere zin een verkenning geweest van de vraag of de 'politiesurveillant' mogelijk nog toekomst heeft. De ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken hamerden er in 1993 – toen de functie van surveillant werd ingevoerd – op dat de politie haar preventieve en toezichthoudende taken intensiever zou moeten uitvoeren. Er zou daardoor minder behoefte zijn aan toezichthoudende functies buiten de politieorganisatie.
De conclusie is duidelijk: een politieel scenario – waarin handhaving in de openbare ruimte uitsluitend door politiesurveillanten wordt verricht – wordt onhaalbaar geacht. Ook de politierespondenten zijn daar duidelijk over: de politie is de handhaving van de kleine norm 'voorbij'. De politie lijkt zich meer en meer aan de handhaving van regels met betrekking tot verkeer, APV en veelvoorkomende ergernissen te onttrekken.
Dat leidt tot een aantal vragen. Ten eerste: kan de politie het zich wel veroorloven om minder zichtbaar te zijn in de openbare ruimte en minder te investeren in contacten met de burger (kennen en gekend worden)? In hoeverre gaat dat ten koste van haar kennispositie? En blijft de burger vertrouwen houden in een 'politie op afstand'? (zie Terpstra & Van Stokkom 2015)
Maar ook in de dagelijkse afstemming met boa's kan de afzijdigheid van politiemensen problemen met zich meebrengen. Van niet-handhaven of wegkijken gaat immers het signaal uit dat handhaving van het betreffende overtredingen niet belangrijk is. Zoals sommige respondenten aangaven: dat maakt het voor boa's niet makkelijker om wel handhavend op te treden.
De politie wendt zich echter niet altijd af van toezicht. Ede is daarvan een mooi voorbeeld. De wijkagenten verrichten daar niet alleen 'kerntaken', maar nemen standaard ook taken met betrekking tot preventie van overlast op zich. De vraag is of dit model ook in de grote steden ingang kan verkrijgen. Vermoedelijk bestaat daar een grotere druk om wijkagenten op noodhulp, criminaliteitsbestrijding en opsporing te zetten en zijn ze bij gevolg minder goed inzetbaar voor wat burgers in hun wijk belangrijk vinden. Het komt er dus op aan dat burgemeesters er op toezien dat wijkagenten daadwerkelijk beschikbaar zijn voor de wijken .

Literatuur

Bervoets, E. (2013), *Gemeentelijk blauw. Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Bervoets, E. & Eijgenraam, S. (2014). *Privaat Blauw. Portiers, evenementbeveiligers en voetbalstewards op risicovolle locaties en tijdens risicovolle momenten.* Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Beyens, K. & H. Tournel (2009), Mijnwerkers of ontdekkingsreizigers? Het kwalitatieve interview, in T. Decorte & D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven / Den Haag: Acco, 199-232

Börjeson, L. et al. (2006), Scenario types and techniques: Towards a user's guide, *Futures 38, 723-739,* doi: 10.1016/j.futures.2005.12.002.

Broekhuizen, J., Van Steden, R., & Boutellier, H. (2010). Versnipperde regie: De positie van de gemeente in een lokaal veiligheidsnetwerk. *Tijdschrift voor Veiligheid*, (9) 3, 21-33.

Eikenaar, T. & B. van Stokkom (2014), *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Flight, S., Hartmann, A., & Nauta, O. (DSP groep) (2012), *Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast. Evaluatie na drie jaar,* Den Haag: WODC/Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam. (2013). *Zeer divers toezicht in de openbare ruimte,* Amsterdam: Gemeentelijke Ombudsman.

Haagsma, J. et al. (2012), *De Sterkte van de Arm: feiten en mythes*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Hauber, A. et al. (1994), *Stadswachten: Effectiviteit, draagvlak en organisatorische aspecten,* Den Haag: Ministerie van Justitie, Stafafdeling Informatievoorziening, Directie Criminaliteitspreventie.

Land, M. van der. (2013). Burgers voor/tegen burgers: buurtwachten in Nederland en hun verbindingen met bewoners, politie en gemeente. *Tijdschrift voor Veiligheid,* (12) 2, 62-78.

Loef, L., Schaafsma, K. & Hilhorst, N. (2012). *Aanspreken op straat. Het werk van de straatcoach in al zijn verschijningsvormen.* Apeldoorn/Amsterdam: Politie & Wetenschap/DSP-groep.

Mein, A. & Hartmann, A.R, (2013), *De stand van het boa-bestel. Eindrapport over het stelsel waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren functioneren,* Utrecht: Verwey- Jonker Instituut.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011), *Circulaire buitengewoon opsporingsambtenaar (kenmerk 5679441/10)*, Den Haag.

Notten, P. van. et al. (2003), An updated scenario typology, *Futures 35, 423-443,* doi: 10.1016/S0016-3287(02)00090-3.

Prins, R. & Cachet, L. (2011). Integrale veiligheidszorg en de burgemeester. *Tijdschrift voor Veiligheid,* (10) 1, 43-58.

Rekenkamer Rotterdam. (2012). *Horen, zien en schrijven. Optreden van stadswachten in de openbare ruimte,* Rotterdam: Rekenkamer.

Steden, R. van (2007), *Privatizing policing: Describing and explaining the growth of private security,* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Steden, R. van (2012), *Veelvormig en versnipperd: gemeentelijke toezichthouders en handhavers in het publieke domein,* Den Haag: SMVP.

Steden, R. van & Bron, E. (2012), *Gemeentelijke handhavers in Amsterdam: een onderzoek naar hun werk op straat,* Den Haag: Boom-Lemma.

Stokkom, B. van (2013), *Frontlijnwerk met potentie. Buurtveiligheidsteams in Amsterdam,* Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Tates, K., Zwaanswijk, M., Otten, R., Van Dulmen, S., Hoogerbrugge, P.M., Kamps., W.A., & Bensing, J.M. (2009). Online focus groups as a tool to collect data in hard-to-include populations: examples from paediatric oncology. *BMC Medical Research Methodology,* (9) 15. Doi: 10.1186/147 I-2288-9-15.

Tates, K. (2010). Online focusgroepgesprekken als methode van data verzamelen. *KWALON, (15) 2, 40-46.*

Terpstra, J. (2012), ‘Particuliere beveiligers als publieke handhavers. De inzet van private boa’s door gemeenten’, in: *Justitiële Verkenningen,* 38 (8), Den Haag: Boom Lemma uitgevers: pp. 35-50.

Terpstra, J. & B. van Stokkom (2015), Politie in tweevoud: centraal en decentraal. Een analyse van enkele achtergronden en spanning, *Justitiële verkenningen*, 41 (2): 39-54.

Terpstra, J., Stokkom, B. Van & Spreeuwers, R. (2013). *Who Patrols the Streets? An International Comparative Study to Plural Policing,* The Hague: Eleven.

Terpstra, J. & Krommendijk, M. (2011), ‘Wettelijke verankering van gemeentelijke regie in de veiligheidszorg: over problemen in de regie en in een wetsvoorstel’, in: R. van Steden (red.), *Strategieën van lokale veiligheid. Een achtergrondstudie en drie reflectie,* Amsterdam: Amsterdam University Press: pp. 53-66.

Terpstra, J., Gunther Moor, L., & Stokkom, B. van. (2010), ‘De kerntakendiscussie in Nederland. Retoriek en realiteit’, in: B. van Stokkom, J. Terpstra en L. Gunther Moor (et

al.)(ed.), *De politie en haar opdracht. De kerntakendiscussie voorbij,* Apeldoorn: Maklu: pp. 25-50.

Terpstra, J., Stokkom, B. van & Gunther Moor, L. (2010), 'Inleiding: de opdracht van de politie', in: B. van Stokkom, J. Terpstra, en L. Gunther Moor (red.) *De politie en haar opdracht. De kerntakendiscussie voorbij,* Apeldoorn/Antwerpen: Maklu: pp. 7-23.

Terpstra, J. & Mein, A. (2010). De positie van gemeenten in de veiligheidszorg: Een inleiding. *Tijdschrift voor Veiligheid,* (9) 3, 3-8.

Vijver, C. van der, Meershoek, A. en Slobbe, D. (2001), *Kerntaken van de politie: een inventarisatie van heersende opvattingen,* Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Bijlage 1 - Topiclijst

1 *Functie en positie respondent*
- 1.1 Functie en achtergrond.
- 1.2 Op welke manier te maken met toezicht en handhaving openbare ruimte?

2 *Taken / inzet van toezichtzichthouders en handhavers*
- 2.1 Afspraken over inzet van handhavers (politie en gemeente) en toezichthouders op welke veiligheids- en leefbaarheidsproblemen? Beleidsafspraken of overleg daarover? Versnippering (gebrek aan eenduidigheid) van het beleid?
- 2.2 Beschikbare capaciteit (politie en gemeente)? Omvang en groei. Hoe worden lacunes opgevuld?
- 2.3 Werkverdeling en werkvelden; bevoegdheden; taken en taakafbakening tussen de betrokken partijen (politievrijwilligers; private beveiligers; etc.).
- 2.4 Relevante ontwikkelingen;
- 2.5 Mogelijke weeffouten in de inrichting.

3 *Knelpunten/ verbeterpunten rondom samenwerking*
- 3.1 Hoe wordt invulling gegeven aan de operationele regie? Welke uitgangspunten liggen hieraan ten grondslag? In welke opzichten wordt er wel of niet aan voldaan? Gemeenschappelijke (de)briefings; opdrachtverstrekking en terugkoppeling. In hoeverre worden surveillanten en politievrijwilligers anders aangestuurd?
- 3.2 Communicatie(problemen); informatie-uitwisseling met partners;
- 3.3 Andere vormen van samenwerking;
- 3.4 Professionaliteit;
- 3.5 Assistentie bij gevaar en geweld;
- 3.6 Problemen; oplossingen en verbeteringen; welke ambities en toekomstplannen zijn er?

4 *Kansen en risico's van de twee scenario's*
- 4.1 Voorleggen twee vignetten met logica en uitgangspunten van de twee scenario's. Welke indrukken en reflecties maakt dat los?
- 4.2 Aan welke kansen en risico's wordt het meeste gewicht toegekend, door wie en waarom? Welke aspecten van de scenario's zijn het meest (on)wenselijk?
  - a. (On)voldoende capaciteit;
  - b. (In)effectiviteit beleid / veiligheid;
  - c. (In)effectiviteit coördinatie en samenwerking;
  - d. (On)tevredenheid burgers; legitimiteit;
  - e. (On)zichtbaarheid toezichthoudende en handhavende organisaties;
  - f. (On)voldoende professionaliteit;

  Andere

5 *Randvoorwaarden voor (toekomstbestendige) inrichting toezicht en handhaving*
- 5.1 Welke randvoorwaarden zijn van belang en waarom? In welke mate zijn ze realiseerbaar?
  - a. Prioriteiten lokale veiligheidsbeleid;
  - b. Verwachtingen burgers;
  - c. Mankracht / capaciteit; financiën / bezuinigingen; inhuren beveiligers.
  - d. Taken en werkverdeling; scheiding van werkvelden.

e. Regie en samenwerking; gezamenlijke briefings; uitwisseling van informatie;
f. Coherent geheel aan bevoegdheden, nodig voor all round handhaven
g. Opleiding en professionaliteit. Training door politiemensen
h. Toezicht op integriteit boa's en toepassing wettelijke bevoegdheden.

Andere.

Bijlage 2 – Vignetten*

1. Politieel scenario

Alle handhavende werkzaamheden in de openbare ruimte en de desbetreffende bevoegdheden zijn bij de politie ondergebracht. De boa's (domein 1) worden overgeheveld naar de politieorganisatie.
Uitgangspunten:

- Boa's (domein 1) worden aangesteld als surveillanten binnen de politieorganisatie; deze groep beschikt niet over vuurwapens, maar wel over algemene opsporingsbevoegdheden;
- Surveillanten nemen onder meer het volgende op zich:
    - strafrechtelijke handhaving (o.a. zakkenrollerij en diefstal, ook winkeldiefstal);
    - handhaven APV, overlast en verkeersregels;
    - preventief toezicht op straat
- De politie heeft de regie over onbevoegde functionarissen die toezicht houden in de openbare ruimte.

2. Scenario duale regie

Handhaving ligt bij zowel gemeente als politie: een gemeentelijke handhavende organisatie (ook wel 'gemeentepolitie' genoemd) opereert naast de Nationale Politie. De gemeente richt zich primair op het leefbaarheidsdomein, terwijl de politie zich primair richt op het veiligheidsdomein. De gemeente en politie zijn beide belast met operationele regie, zij het binnen hun eigen werkdomein. Dat betekent dat beide partijen op samenwerking zijn aangewezen.
Uitgangspunten:

- Opdeling handhavingstaken over een veiligheidsdomein (politie) en een leefbaarheidsdomein (gemeente); beide organisaties hebben binnen hun werkdomein de operationele regie over onbevoegde functionarissen;
- Het leefbaarheidsdomein bestaat uit handhaving van de APV, verkeersregels en milieuwetten, en bestrijding van overlast en veelvoorkomende ergernissen.
- Daarnaast is een breder bereik van bevoegdheden voor boa's voorzien, onder andere met betrekking tot handhaven van verkeersregels, waaronder negatie roodlicht en inrijdverbod, en te hard rijden;
- Boa's nemen (in overleg met de politie) preventie van straatcriminaliteit op zich (zakkenrollerij, diefstal uit auto's, winkeldiefstal etc.). Opsporing daarvan blijft bij de politie.
- Samenwerking tussen politie en gemeente op basis van gelijkwaardigheid;
- Politie is geen direct toezichthouder, maar adviseur. Toezicht op toepassing van de wettelijke bevoegdheden door boa's ligt bij het OM en openbaar bestuur.

*Aangepaste versie

Samenstelling begeleidingscommissie

A. van Sluis, Erasmus Universiteit Rotterdam (voorzitter)
A.G. Olthof, Ministerie van Veiligheid en Justitie
E. Bervoets, Bureau Bervoets
F.C. Hoogewoning, Eenheid Amsterdam, Nationale Politie
W.M. de Jongste, WODC

Samenvatting

Gemeentelijke handhavers – de boa's – bepalen voor een steeds groter deel het beeld van handhaving op straat. De politie is vaak minder goed zichtbaar. Over langere termijn heeft zich een aanzienlijke verschuiving voltrokken waarbij veiligheidszorg in de openbare ruimte niet langer het exclusieve domein is van de politie. Terwijl de regering in 1993 nog van mening was dat politiesurveillanten het preventieve toezicht op straat zouden moeten verrichten, wordt in de toelichting op de BOA-circulaire 2013 geconstateerd dat de politie zich meer gaat richten op kerntaken en dat de gemeente daarmee de mogelijkheid krijgt om toezicht- en handhavingstaken zelf op te pakken. Daarbij speelt tevens de verdere schaalvergroting van de politieorganisatie (vorming Nationale Politie) en een verdere terugtred van de politie uit het alledaagse surveillancewerk.
Sommige gemeenten zijn ontevreden over de terugtredende beweging van de politie. Andere gemeenten hebben moeite met het beperkte pakket van bevoegdheden van boa's en met de beperkte mogelijkheden om integraal toezicht te houden. De alledaagse samenwerking tussen politie en boa's wordt vaak gekenmerkt door een gebrekkige coördinatie. De formule van operationele regie van de politie over gemeentelijke toezichthouders en handhavers brengt veel onduidelijkheden met zich mee. Ook de bevoegdheden en werkvelden van boa's worden vaak als onduidelijk ervaren. Om al deze redenen is het zinvol nader te reflecteren op een toekomstbestendige inrichting van de handhaving van de openbare ruimte.

Doelstelling en vraagstelling

Dit onderzoek beoogt bouwstenen aan te reiken voor een weloverwogen inrichting van handhaving in de openbare ruimte en de plaats van de operationele regie daarin. Om betekenisvolle kennis over die inrichting te verzamelen zijn in het eerste deel van dit rapport enkele ontwikkelingen met betrekking tot het handhavingswerk, de samenwerking tussen de politie en gemeentelijke handhavers, en de uitoefening van de operationele regie nader onderzocht. De focus is vooral gericht op de knelpunten die zich bij die samenwerking voor kunnen doen.
In het tweede deel wordt door middel van twee scenario's – een politieel scenario en een 'duale regie'-scenario – nagegaan hoe vorm kan worden gegeven aan de toekomstige inrichting van handhaving in de openbare ruimte, alsmede enkele belangrijke randvoorwaarden die daarmee samenhangen. In het politiële scenario worden boa's (domein 1) overgeheveld naar de politie en als politiesurveillant aangesteld. De politie verkrijgt aldus het monopolie over handhaving in de openbare ruimte. In het 'duale regie' scenario nemen zowel politie als gemeente de operationele regie op zich, ieder op een eigen domein (respectievelijk veiligheid en leefbaarheid). Er is een ruimer bereik van bevoegdheden voor boa's voorzien. Het scenario biedt ruimte voor een uit de kluiten gewassen gemeentelijke handhavingsorganisatie.

De centrale vraag van het onderzoek luidt: *Welke ontwikkelingen doen zich voor met betrekking tot (de operationele regie van) handhaving in de openbare ruimte en welke oplossingsrichtingen zijn denkbaar voor een toekomstbestendige inrichting van handhaving in de openbare ruimte?*

De hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke taken verrichten handhavers in de openbare ruimte en welke ontwikkelingen hebben zich daarbij voor gedaan?

2. Hoe wordt samengewerkt tussen handhavers en politie, welke knelpunten doen zich daarbij voor en welke verbeteringen worden wenselijk geacht?
3. Welke kansen en risico's brengen de twee scenario's met zich mee?
4. Aan welke randvoorwaarden zou moeten worden voldaan voor een coherente inrichting van handhaving in de openbare ruimte?

Casusselectie

Om de eerste twee onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden en een goed beeld te krijgen van de regie-gerelateerde problemen, zijn een drietal casussen geselecteerd die veel variëteit waarborgen. Bij de selectie van casussen hebben twee factoren de doorslag gegeven. Ten eerste gaat het om (deel)gemeenten / basisteams met een flinke leefbaarheids- en veiligheidsproblematiek waar relatief veel handhavers worden ingezet en zich bij gevolg ook coördinatieproblemen tussen politie en gemeentelijke handhavers kunnen voordoen. Ten tweede zijn gemeenten geselecteerd waar gekozen is voor specifieke inzet van handhavers op straat of waar gekozen is voor een specifieke vorm van samenwerking. De volgende (deel)gemeenten zijn geselecteerd: Den Haag-Centrum, Amsterdam-Centrum en Ede.

Methoden van onderzoek

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn uiteenlopende onderzoeksmethoden gebruikt. Veruit de meeste informatie is verkregen door middel van semigestructureerde interviews. In totaal is met 32 respondenten uit politie- en gemeentelijke organisaties gesproken. In het kader van onderzoeksvragen 3 en 4 hebben daarnaast ook (online)focusgroep-gesprekken plaatsgevonden. In dat kader zijn twee vignetten aan de respondenten (zowel geïnterviewde personen als (online) focusgroep deelnemers) voorgelegd, waarin de twee scenario's zijn toegelicht. De respondenten is gevraagd daarop te reflecteren en hun visie op de kansen en risico's van de twee scenario's te verwoorden.

Bevindingen eerste deel

Inzet, taken en professionaliteit van handhavers

In alle drie de gemeenten is duidelijk geworden dat de betreffende handhavingsorganisaties de afgelopen jaren een verdere professionalisering hebben doorgemaakt. In Ede zijn alle handhavers qua niveau, opleiding en training min of meer gelijk aan elkaar. Dit lijkt bij te dragen aan een positiever beeld bij de politie van gemeentelijke handhavers. In het centrum van Amsterdam en in Ede doen de handhavers veel politieachtig werk (veiligheid en openbare orde). In Den Haag dienen handhavers zich voornamelijk te beperken tot leefbaarheidstaken; volgens sommigen worden ze 'klein' gehouden en niet altijd naar hun mogelijkheden ingezet.

De operationele regie

In de drie gemeenten wordt – conform de selectie – uiteenlopend invulling gegeven aan de operationele regie. In Amsterdam is de aansturing van boa's in principe een gemeentelijke aangelegenheid. De metafoor van 'schuivende panelen' is daarbij leidend: gemeente en politie nemen afhankelijk van de problematiek en deskundigheid wisselend de operationele regie op zich. In de praktijk is het voor de politie echter moeilijk gestalte te geven aan die regie. In Den Haag is de operationele regie aan de politie toebedacht zoals in de Beleidsregels BOA is vermeld. De praktijk wijst echter uit dat de politie maar deels invloed heeft op de inzet van

boa's en dat gemeentelijke aansturing bepalend blijft. Het commitment van de politie is dubbelzinnig: de regie is 'opgedrongen' en er is weinig grip op de agenda van de gemeente, maar niettemin is men bereid aan te sturen. Binnen de wijkgerichte handhaving van Ede gaat veel aandacht uit naar preventie waarbij de operationele regie in handen is van de gemeente (zowel bij afdeling Toezicht als bij de wijkregisseur van gemeente).
In alle drie de gemeenten lijkt de politie in de praktijk niet over veel operationele regie te beschikken. De gemeenten hebben veelal zelf het heft in handen en bepalen waarop handhavers dagelijks worden ingezet. De operationele regie door de politie zoals verwoord in de Beleidsregels BOA is in de praktijk moeilijk waar te maken en roept vaak kritiek op. De meeste respondenten menen dat de politie vanuit organisatorisch en financieel oogpunt niet de operationele regie behoort te hebben.

Samenwerking tussen politie en gemeente

In Den Haag lijkt de politie de samenwerking vooral als 'gedwongen' te ervaren en wil zij niet verantwoordelijk worden gehouden voor de resultaten van de handhavingsteams. Boa's moeten daar in feite twee heren dienen. Net als in Den Haag zijn politiecoördinatoren in Amsterdam soms geïrriteerd dat zij weinig greep hebben op de inzet van boa's. In Ede wordt veel meer vrijwillig ingestemd met samenwerking. De samenwerking in Ede laat zien dat het vaak aankomt op een goede manier van communiceren en onderhouden van persoonlijke contacten.
Op organisatorisch niveau valt op dat er met name in Amsterdam en Den Haag kritiek is op het ontbreken van de juiste randvoorwaarden voor samenwerking. In Amsterdam gaat het om knelpunten wat betreft planning en capaciteit en in Den Haag om de invulling van het veiligheidsoverleg op tactisch niveau. Afdeling Toezicht in Ede is er wel in geslaagd aan die randvoorwaarden voor samenwerking te voldoen. In Ede werken wijkagenten binnen de vier wijkclusters samen met boa's en andere professionals, ook zorg- en welzijnsprofessionals. Die wijkgerichte samenwerking is vooral het resultaat van het actieve optreden van de burgemeester.

Knelpunten ten aanzien van informatie-uitwisseling

Veel knelpunten ten aanzien van de samenwerking komen voort uit het landelijke politiebeleid voor wat betreft informatie-uitwisseling. Strengere wetgeving in het kader van de Wet Politiegegevens (WPG) wordt hierbij vooral genoemd als de 'boosdoener'. Boa's hebben hierdoor geen toegang meer tot het noodhulpkanaal. Door nagenoeg alle respondenten van zowel gemeente als politie wordt dit als belemmering in de samenwerking ervaren.

Het belang van deskundigheid en professionele vaardigheden

Politiemensen wijzen er regelmatig op dat boa's niet professioneel genoeg optreden en dat zij 'weinig kunnen'. Ook het feit dat zij boa's te hulp moeten schieten, draagt wel eens bij aan het beeld van een niet volwaardige beroepsgroep. Nog altijd zit dat imago boa's in de weg. Van belang is daarom, zoals in de Amsterdamse handhavingsteams gebeurt, om allereerst elkaar te hulp te schieten als dat nodig is, en als het echt niet anders kan de hulp van de politie in te roepen.
Nog belangrijker is om de deskundigheid en competenties van boa's op orde te hebben. Waar dat het geval is zoals in Ede (kennis over jeugd, drank en horeca, milieu en wijk) zien politiemensen boa's als gelijkwaardige partners en zijn ze bereid tot samenwerking. Zij hebben ook minder weerstand of reserve – zie de opvattingen van de politiemensen in Ede –

om boa's toe te laten tot briefings en het eigen registratiesysteem. Ook in Amsterdam lijkt de politie positiever over boa's te spreken als zij over professionele vaardigheden en deskundigheid beschikken.

Bevindingen tweede deel

De onderzoeksbevindingen met betrekking tot de scenario's, geven aan dat er uiteenlopend wordt gedacht over de mogelijke inrichting van handhaving. Veel kwesties zoals het gewenste pakket van taken en bevoegdheden liggen gevoelig. Soms verwoorden respondenten visies die behoorlijk afwijken van de uitgangspunten van het bestaande boa-stelsel zoals een algemene opsporingsbevoegdheid voor boa's en afschaffing van direct toezichthouderschap van de politie. Toch springen er een aantal visies uit waarover min of meer consensus bestaat en waaraan de respondenten veel belang hechten.

Politiële scenario

Binnen het politiële scenario heeft de politie het monopolie over handhaving in de openbare ruimte. Veel respondenten wijzen erop dat dit scenario bedrijfsmatige voordelen heeft en zijn van mening dat het een eenduidiger beeld schept naar het publiek. De geloofwaardigheid van de politie zou aldus versterkt kunnen worden. Anderzijds brengt dit scenario veel risico's met zich mee. Alle respondenten denken dat de politie vooral (en nog meer) aandacht aan veiligheid zal gaan besteden (wat ten koste gaat van de leefbaarheid). Bovendien verliest de gemeente aan zeggenschap en grip: ze heeft minder controle op de leefbaarheidstaken. De burgemeester komt verder op afstand te staan. Het politiële scenario biedt volgens sommige respondenten geen oplossing voor informatie-uitwisseling. Er blijven afstemmingsproblemen, zowel politie-intern als -extern; er zijn immers meerdere belanghebbenden in het veiligheidsveld waarvan de politie afhankelijk blijft.

Hoewel het politiële scenario door sommige politiemensen wenselijk wordt geacht, lijkt het niet meer haalbaar te zijn. De politie heeft meer en meer afstand genomen van handhaving in de openbare ruimte. De politiële handhavingstaken in de openbare ruimte zijn behoorlijk uitgekleed. De oriëntatie op de zogenaamde kerntaken staat het niet toe om de handhaving van de openbare ruimte in al zijn facetten er weer bij te nemen. Bovendien ontbreekt het politiemensen aan animo voor toezichthoudende taken: de meesten hebben meer affiniteit met meldingen rijden, criminaliteitsbestrijding en opsporing. Veel politiemedewerkers zouden het liefst helemaal verlost zijn van handhavingswerk op straat. Niettemin, een andere groep politiemensen – vooral in de uitvoering – voelt het opgeven van politiesurveillanten als een gemis. Zij betreuren het dat ze te maken hebben met omslachtige overlegvormen met gemeentelijke handhavers en dat ze minder greep hebben op handhavingsprioriteiten.

Scenario duale regie

Verreweg de meeste respondenten geven de voorkeur aan het tweede scenario waarin gemeentelijke handhaving een robuuste rol is toegedacht. De respondenten zijn het er over eens dat de aanpak van leefbaarheid primair bij de gemeente thuishoort. Die aanpak sluit ook aan op het integrale veiligheidsbeleid en de bredere lokale veiligheidszorg. Velen menen dat de gemeente niet kan en mag worden gepasseerd bij de aanpak van leefbaarheid. Zonder gemeentelijke handhaving in de openbare ruimte komt het beleid rondom 'schoon en heel' niet uit de verf. Bovendien, boa's doen wat het gemeentebestuur van belang acht.

Veel respondenten wijzen erop dat de afstemmings- en coördinatieproblemen die zich binnen dit scenario voordoen, vermoedelijk niet groter zijn dan in het politiële scenario. In dat laatste scenario blijft de politie immers ook aangewezen op informatie van en afspraken met externe (vooral gemeentelijke) partners.
Bij alle respondenten heerst (in meer of mindere mate) onvrede over het verwarrende pakket aan bevoegdheden dat boa's is toebedeeld. De meeste respondenten – ook van de politie – vinden een meer coherent en breder bereik van bevoegdheden gewenst, de aanpak van verkeersovertredingen incluis. Wel plaatsen politierespondenten vraagtekens bij opgerekte geweldsbevoegdheden voor boa's. Sommigen zijn bevreesd voor het opdoemen van een gemeentelijke 'politiemacht'.
Voor wat betreft het directe toezicht op de (kwaliteit van functioneren van de) boa-beroepsgroep lopen de meningen sterk uiteen. Sommigen spreken over belangenverstrengeling en menen dat deze toezichtfunctie beter elders kan worden ondergebracht, anderen vinden de politie vanwege haar deskundigheid op gebied van opsporingsbevoegdheden de juiste toezichthouder voor de beroepsgroep.

Voor wat betreft de randvoorwaarden voor een toekomstbestendige inrichting van handhaving komen uit het interviewmateriaal vier thema's naar voren: uniformiteit in opleiding en bevoegdheden, integraal handhaven, toegang tot BVH en toegang tot elkaars informatie. Die randvoorwaarden liggen – gezien de verdere ontwikkeling van de beroepsgroep – voor de hand. De meeste geïnterviewde politiemensen onderschrijven die randvoorwaarden, ook als het gaat om het toegang verlenen tot BVH. Sommige politierespondenten verwijzen daarbij naar artikel 10 van de Politiewet: alle ambtenaren met politietaken verlenen elkaar zoveel mogelijk de gevraagde medewerking. Ook integraal handhaven wordt door de meeste politierespondenten toegejuicht: de verwarrende domeinindelingen zijn een sta in de weg voor effectief handhaven.

Conclusies

Afgaande op ontwikkelingen in Amsterdam en Ede is de gemeentelijke handhaving volwassener geworden. Boa's zijn deskundiger en competenter. Politie en gemeenten zijn steeds meer elkaars partner in handhaving. De onderzochte gemeenten, ook Den Haag, nemen handhaving in de openbare ruimte steeds serieuzer.
In alle drie de gemeenten lijkt de politie in de praktijk niet veel operationele regie uit te oefenen, ook niet in Den Haag waar de operationele regie formeel aan de politie is toegedacht. De operationele regie door de politie zoals verwoord in de Beleidsregels BOA is in de praktijk dus moeilijk waar te maken. De gemeenten hebben zelf het heft in handen en bepalen waarop handhavers dagelijks worden ingezet. Dat is ook logisch omdat de gemeenten de lokale veiligheidsprogrammering bepalen.
Geconcludeerd kan worden dat het toebedelen van de operationele regie aan de politie niet weerspiegelt wat er in de praktijk plaatsvindt. De moeilijkheden en spanningen in Den Haag laten zien dat die regie niet aansluit op de zelfstandige rol van gemeentelijke handhavingsdiensten.

De samenwerking in Ede maakt duidelijk dat een goede manier van communiceren en onderhouden van persoonlijke contacten de doorslag geven. Deze elementen lijken belangrijker te zijn voor de samenwerking dan welke vorm van formele regie dan ook.
Voor de toekomst kan Ede als voorbeeld fungeren: een wijkgerichte samenwerking onder coördinatie van de gemeente waarin boa's en wijkagenten eenzelfde geografisch gebied bestrijken. Die wijkgerichte samenwerking is mede het resultaat van het actieve optreden van

de burgemeester. De burgemeester kan dus een belangrijke rol spelen bij het bevorderen van een wijkgerichte politiële taakstelling, inclusief preventie van overlast.
Verder kan geconcludeerd worden dat deskundigheid en competentie van boa's van groot belang zijn. Ze vormen voor politiemensen een signaal om in samenwerking te investeren en lijken de gelijkwaardigheid tussen boa's en politiemensen te bevorderen. Tenslotte vormt de gebrekkige informatie-uitwisseling een belangrijk knelpunt.

Hoewel sommige politiemensen samenwerking met politiesurveillanten prefereren boven boa's, kunnen we concluderen dat het politiescenario niet meer haalbaar is. Handhaving van de kleine norm heeft bij de politie nauwelijks nog prioriteit. De focus op de zogenaamde kerntaken sluit een heroriëntatie op overlast en veelvoorkomende ergernissen uit.
Binnen het scenario duale regie bestaat consensus over een tweetal onderwerpen: ten eerste dat de prioritering van problemen rondom overlast en veelvoorkomende ergernissen (en democratische verantwoording daarvan) in principe bij de gemeente behoort; ook de aanpak daarvan hoort bij de gemeente. Ten tweede dat een meer coherent en ruimer bereik van bevoegdheden voor boa's gewenst is. Dat betekent overigens wel dat er een grotere druk op de gemeente en de politie komt om afspraken te maken over de wijze waarop in de openbare ruimte wordt samengewerkt.
Geconcludeerd kan worden dat een steviger opererende gemeentelijke handhavingsdienst binnen een duaal scenario op veel instemming kan rekenen. Het lijkt logisch om dat scenario in de toekomst meer profiel te geven en er ruimer in te investeren.
In de huidige Beleidsregels BOA's worden boa's in sommige opzichten als 'tweederangs' handhavers beschreven. De Beleidsregels schetsen geen reëel beeld van wat boa's doen, vooral door te suggereren dat zij enkel op leefbaarheid zijn gericht. Erkend moet worden dat zij (ook, en juist) taken op het gebied van openbare orde en veiligheid op zich nemen en dat zij over een coherent geheel en een groter bereik van bevoegdheden dienen te beschikken.